



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 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

Date de dépôt : 10-09-2015  
Date de l'avis du Conseil d'État : 18-12-2015  
Auteur(s) : Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

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

## Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
23-10-2017	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
10-09-2015	Déposé	6875/00	<u>7</u>
29-10-2015	Avis de la Chambre des Salariés (15.10.2015)	6875/01, 6821/02	<u>28</u>
26-11-2015	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (23.11.2015)	6875/02	<u>33</u>
18-12-2015	Avis du Conseil d'Etat (18.12.2015)	6875/03, 6821/03	<u>41</u>
23-12-2015	Avis de la Chambre de Commerce (8.12.2015)	6875/04	<u>66</u>
26-02-2016	Avis de la Chambre des Métiers (16.2.2016)	6875/05	<u>71</u>
24-03-2016	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	6875/06	<u>76</u>
15-07-2016	Avis complémentaire du Conseil d'État (15.7.2016)	6875/07	<u>96</u>
17-02-2017	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	6875/08	<u>105</u>
15-03-2017	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État (14.3.2017)	6875/09	<u>118</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>121</u>
31-05-2017	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°39 Une demande de dispense du second vote a été introduite	6875	<u>161</u>
16-06-2017	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (16-06-2017) Evacué par dispense du second vote (16-06-2017)	6875/11	<u>164</u>
05-04-2017	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 23 ) de la reunion du 5 avril 2017	23	<u>167</u>
15-03-2017	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 18 ) de la reunion du 15 mars 2017	18	<u>180</u>
15-02-2017	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 14 ) de la reunion du 15 février 2017	14	<u>209</u>
08-02-2017	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 13 ) de la reunion du 8 février 2017	13	<u>230</u>
11-01-2017	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 10 ) de la reunion du 11 janvier 2017	10	<u>242</u>
23-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 26 ) de la reunion du 23 mars 2016	26	<u>249</u>
17-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision	24	<u>254</u>

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
	constitutionnelle Procès verbal ( 24 ) de la reunion du 17 mars 2016		
16-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 23 ) de la reunion du 16 mars 2016	23	<u>266</u>
14-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 22 ) de la reunion du 14 mars 2016	22	<u>274</u>
09-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 21 ) de la reunion du 9 mars 2016	21	<u>282</u>
03-03-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 20 ) de la reunion du 3 mars 2016	20	<u>295</u>
24-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 18 ) de la reunion du 24 février 2016	18	<u>303</u>
22-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 17 ) de la reunion du 22 février 2016	17	<u>314</u>
03-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 16 ) de la reunion du 3 février 2016	16	<u>321</u>
02-02-2016	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 15 ) de la reunion du 2 février 2016	15	<u>333</u>
27-06-2017	Publié au Mémorial A n°592 en page 1	6875	<u>341</u>

# Résumé

6875    Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification

**Résumé**

Le projet de loi sous rubrique vise à réformer l'organisation du Conseil d'Etat en modifiant certains aspects concernant notamment la procédure de composition et de nomination, la durée des mandats, la publicité des votes, ainsi que l'introduction de règles déontologiques.

**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 renouveau 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.

6875/00

## N° 6875

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

**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**

\* \* \*

*(Dépôt: le 10.9.2015)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (4.9.2015).....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Texte du projet de loi .....	3
4) Commentaire des articles .....	8
5) Fiche d'évaluation d'impact.....	16
6) Fiche financière .....	19

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

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

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

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets;

Palais de Luxembourg, le 4 septembre 2015

*Le Premier Ministre,*  
*Ministre d'Etat,*  
Xavier BETTEL

HENRI

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi porte sur l'organisation du Conseil d'Etat, telle qu'elle résulte des éléments de la réforme que le Gouvernement a annoncé dans son programme gouvernemental, et apporte une modification ponctuelle à la loi relative au régime des cabarets et plus particulièrement la procédure relative aux autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place, modification consistant à abolir l'avis obligatoire du Conseil d'Etat.

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<sup>ème</sup> 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. Tout au long de son histoire, la Haute corporation a su préserver son rôle consultatif de premier choix en tant qu'acteur indispensable dans le parachèvement des projets et propositions lui soumis pour avis. Ces derniers ont indiscutablement contribué à renforcer la qualité de nos normes de droit positif tant au fond que de par leur forme.

Pour garantir à cette institution clé du rouage législatif et réglementaire de conserver sa légitimité et pour assurer que ses avis continuent d'être acceptés et reconnus par le large spectre des forces politiques en présence, le Gouvernement recourt à toute une série d'innovations.

La première consiste à 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.

La seconde touche la procédure de nomination des candidats aux fonctions de conseiller d'Etat. Ici le Gouvernement innove dans la mesure où l'autorité investie du pouvoir de désigner son candidat sera guidée par un profil préalablement déterminé par le Conseil d'Etat.

Ensuite, la durée de mandat des conseillers d'Etat est ramenée de quinze à douze ans. En effet, la durée de mandat actuelle correspond, par parallélisme, à trois législatures et est considérée comme étant trop longue. Le Gouvernement est d'avis que la nouvelle durée de douze ans, couplée à la limitation du mandat du Président de l'institution à une durée maximale de quatre ans, permet de garantir davantage le roulement au sein des hautes personnalités qui composent le Conseil d'Etat. Ces mesures aussi anodines qu'elles puissent paraître permettent par ailleurs à chacune des formations politiques qui siègent à la Chambre des Députés, à condition de satisfaire aux conditions fixées par le nouveau cadre légal sous revue, d'avoir une perspective réaliste de voir leur candidat être nommé conseiller d'Etat.

Finalement, l'introduction de la publicité anonyme des votes négatifs et affirmatifs exprimés à l'occasion de la prise de chaque résolution et l'indication du nombre des conseillers ayant participé à la résolution permettra de livrer une image plus fidèle des convictions en présence lors du vote.

Outre cette série d'innovations majeures, le projet de loi porte notamment introduction des dispositions et modifications suivantes:

- l'exclusion expresse de tout contrôle judiciaire du bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence en matière réglementaire;
- les résolutions du Conseil d'Etat peuvent être valablement prises si la majorité de ses membres en fonctions est présente;
- la saisine du Conseil d'Etat d'un projet de loi se fera au plus tard concomitamment au dépôt de celui-ci à la Chambre des Députés;
- les membres du Gouvernement et de la commission parlementaire en charge d'un projet ou d'une proposition de loi doivent, à leur propre demande, être entendus par le Conseil d'Etat;
- l'intégration dans le texte de loi d'une grande partie des règles essentielles relatives au mode de fonctionnement et aux avis et délibérations du Conseil d'Etat, actuellement consacrées dans le règlement d'ordre intérieur, afin de mieux répondre aux exigences de l'article 83bis, alinéa 2, de la Constitution;
- le Conseil d'Etat se voit attribuer le pouvoir de définir de façon autonome son règlement d'ordre intérieur ainsi que les règles déontologiques de ses membres.

En ce qui concerne ce dernier point, et plus particulièrement les règles déontologiques, le Gouvernement, en tenant compte de la note explicative jointe à la délibération de la Haute corporation du 13 janvier 2014 sur l'annexe au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat relative aux règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat, estime qu'il reviendra au Conseil d'Etat d'examiner l'opportunité de l'application aux conseillers d'Etat de sanctions progressives, adaptées aux écarts potentiels.

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### Chapitre 1<sup>er</sup> – *Attributions en matière législative et réglementaire*

**Art. 1<sup>er</sup>.** (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 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'Etat, 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'Etat. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi.

Sauf si la loi en dispose 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.

(2) 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 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'Etat d'un projet de loi ou de règlement, peut demander l'avis du Conseil d'Etat sur toutes autres questions.

De son côté, le Conseil d'Etat 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'Etat se prononce sur la dispense du second vote constitutionnel.

### Chapitre 2 – *Composition et nomination*

#### *Section 1 – Composition*

**Art. 4.** (1) Le Conseil d'Etat est composé de vingt et un membres. Sur ces vingt et un membres, onze au moins doivent être détenteur d'un diplôme universitaire luxembourgeois ou étranger sanctionnant un cycle d'études complet de niveau universitaire d'au moins quatre années en droit et disposer du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. 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.

#### *Section 2 – Nomination*

**Art. 5.** Les membres du Conseil d'Etat sont nommés et démissionnés par le Grand-Duc.

Les fonctions de membre du Conseil d'Etat prennent fin après une période continue ou discontinue de douze ans. La fonction de membre du Conseil d'Etat prend encore fin au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans.

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

Aucun membre du Conseil d'Etat ne peut être révoqué qu'après que celui-ci, siégeant en séance plénière, a été entendu sur les motifs de la révocation.

**Art. 6.** (1) Pour être membre du Conseil d'Etat, 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'Etat 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.

L'acceptation du mandat de député ou d'une de ces fonctions entraîne de plein droit cessation des fonctions de membre du Conseil d'Etat.

**Art. 7.** 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 d'un candidat proposé par le Gouvernement;
- b. par nomination d'un candidat proposé par la Chambre des Députés;
- c. par nomination d'un candidat proposé par le Conseil d'Etat.

Dans les cas visés aux points a. et b., le Conseil d'Etat soumet à l'autorité investie du pouvoir de désignation un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix.

**Art. 8.** 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 trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives.

**Art. 9.** Les règles fixées à l'article 5, alinéa 2 et aux articles 7 et 8 ne s'appliquent pas au Grand-Duc Héritier.

**Art. 10.** 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 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 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. 11.** Le Grand-Duc peut dissoudre le Conseil d'Etat.

**Art. 12.** 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 et dans les formes prévues à l'article 10.

**Art. 13.** 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.

### Chapitre 3 – Mode de fonctionnement

#### Section 1 – Présidence

**Art. 14.** 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.

**Art. 15.** (1) Le président représente le Conseil d'Etat. Il veille au bon fonctionnement de l'institution.

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. 16.** (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. 17.** 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. 18.** 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. 19.** 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. 20.** 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.

### Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote

#### Section 1 – Avis et délibérations

**Art. 21.** Le Conseil d'Etat délibère en séance plénière sur les projets d'avis et les affaires que le président a décidé de soumettre aux discussions de l'assemblée. Ces délibérations ne sont pas publiques.

Les résolutions au sujet des affaires soumises au Conseil d'Etat par le Gouvernement ou la Chambre des Députés sont prises sous la forme d'avis du Conseil d'Etat; toutes les autres le sont sous celle de délibérations du Conseil d'Etat.

A moins que la loi n'en dispose autrement, tous les avis et délibérations du Conseil d'Etat doivent être approuvés en séance plénière.

#### *Section 2 – Dispense du second vote*

**Art. 22.** Il est délibéré en séance publique sur l'accord à donner à la dispense du second vote des projets et propositions de loi. Les résolutions sur l'octroi ou le refus de la dispense du second vote sont arrêtées sous forme de décision du Conseil d'Etat.

Tout refus de la dispense du second vote 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. 23.** (1) Le Conseil d'Etat ne prend sa résolution que lorsque la majorité de ses membres en fonction est réunie. 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 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.

(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 les ont appuyées.

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

**Art. 24.** (1) Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle, soit eux-mêmes, soit leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement, ont un intérêt personnel.

(2) Aucun membre du Conseil d'Etat ne peut ni participer à la rédaction d'un avis, ni prendre part à un vote ayant trait à un projet ou une proposition de loi ou un projet de règlement, à l'élaboration desquels il a participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'Etat.

**Art. 25.** 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. 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.

Le Bureau du Conseil d'Etat peut décider de la publicité ou de la confidentialité des autres délibérations.

**Art. 26.** Le Conseil d'Etat arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont publiés au Mémorial.

#### **Chapitre 6 – Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des Députés et les autorités publiques**

**Art. 27.** (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. 28.** (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 7 – Secrétariat du Conseil d'Etat**

### *Section 1 – Cadre*

**Art. 29.** Le Conseil d'Etat dispose d'un secrétariat dirigé par un secrétaire général.

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. 30.** En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance du poste de secrétaire général, ses fonctions sont assurées par un fonctionnaire de la carrière supérieure en fonction tel que prévu à l'article 29, alinéa 2, de la présente loi.

### *Section 2 – Formation et conditions de nomination*

**Art. 31.** Les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement prévues à l'article 29 alinéa 2 doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 32 ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale.

**Art. 32.** 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. 33.** Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article 29 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 8 – Dispositions budgétaires**

**Art. 34.** 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. 35.** (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. 36.** 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 pour frais de représentation. Les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance-maladie.

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 9 – Disposition modificative**

**Art. 37.** 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 10 – Dispositions transitoires et finales**

**Art. 38.** Par dérogation à l'article 5, alinéa 2, le mandat des conseillers d'Etat en fonctions à l'entrée en vigueur de la présente loi sera de quinze ans.

**Art. 39.** La loi du 12 juillet 1996 portant organisation du Conseil d'Etat, telle qu'elle a été modifiée dans la suite, est abrogée.

**Art. 40.** La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

**Art. 41.** 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“.

\*

## **COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### *Ad article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> se décline en deux paragraphes dont le premier a pour objet de déterminer le champ des attributions du Conseil d'Etat en matière législative et réglementaire alors que le deuxième paragraphe touche au contenu des avis et définit plus particulièrement le champ du contrôle de la conformité des textes à aviser par rapport aux normes de droit supérieures.

Selon les prescriptions du premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup>, le Conseil d'Etat rend son avis tant sur les projets que sur les propositions de loi ainsi que sur les amendements respectifs. Ce faisant, l'alinéa en question reprend la formulation actuellement prévue à l'endroit de l'alinéa premier du paragraphe 1 de l'article 2 de la loi en vigueur, tout en ajoutant la précision relative aux amendements. En ce qui concerne les règlements grand-ducaux, l'avis du Conseil d'Etat n'est toutefois pas requis pour les amendements. Il s'agit ici de préserver la réactivité de l'exécutif en évitant d'alourdir la procédure par des allers et retours dans le domaine réglementaire.

Le deuxième alinéa du même paragraphe reprend en l'état l'actuel paragraphe 4 de l'article 2 de la loi en vigueur qui règle l'hypothèse prévue à l'article 65 de la Constitution dans laquelle l'avis du Conseil d'Etat doit intervenir endéans les trois mois au plus.

Le troisième alinéa du même paragraphe règle la procédure de l'urgence en application de laquelle le pouvoir exécutif peut se dispenser de demander l'avis du Conseil d'Etat en matière réglementaire. Le texte précise néanmoins que l'urgence ne saurait faire l'objet d'un contrôle judiciaire. La finalité ici recherchée ne réside pas dans la volonté de ne plus devoir motiver le recours à l'urgence à l'avenir. En effet, la nécessité de motiver dans un Etat de droit le recours à l'urgence n'est pas contestée et 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. Ce à quoi le Gouvernement entend aboutir, c'est de mettre fin au contrôle par le juge du bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence. Si la jurisprudence s'est satisfaite dans un premier temps à contrôler la seule existence purement formelle d'un rapport motivé du recours à l'urgence à l'adresse du chef de l'Etat, elle a fini par étendre son contrôle à l'analyse du fond de la motivation invoquée pour en vérifier le bien-fondé. Au vu du recours assez fréquent à l'urgence en matière réglementaire et en raison de l'existence du principe de l'exception d'illégalité, cette évolution jurisprudentielle a conduit à alimenter l'insécurité juridique en ce sens que l'Administration n'est jamais à l'abri d'un contrôle juridictionnel de la motivation du recours à l'urgence, n'interviendrait-il que bien des années après la mise en vigueur du texte incriminé.

Le deuxième paragraphe de l'article 1<sup>er</sup> reprend la formulation retenue à l'endroit de l'actuel paragraphe 2 de l'article 2 de la loi en vigueur tout en ajoutant les actes juridiques de l'Union européenne parmi l'énumération des normes juridiques supérieures par rapport auxquelles le Conseil d'Etat opère son contrôle de conformité des lois et règlements.

#### *Ad article 2*

Cet article 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.

Le premier alinéa s'aligne, en ce qui concerne le choix des mots utilisés, sur le texte de l'article 83bis de la Constitution. En effet, le Gouvernement souhaite préciser dans la loi que la saisine du Conseil d'Etat peut porter „sur toutes autres questions“ touchant tant au fond d'un projet en devenir qu'à des considérations de légistique formelle.

Le second alinéa reprend l'actuel alinéa 2.

#### *Ad article 3*

Pour renforcer la lisibilité du texte et pour assurer le caractère complet du dispositif, cet article mentionne la dispense du second vote parmi les attributions du Conseil d'Etat.

#### *Ad article 4*

Cet article correspond à l'actuel article 4. La terminologie employée au niveau des diplômes est mise à jour afin de s'aligner à celle en vigueur au niveau de la fonction publique étatique. Dorénavant, et en dehors des 21 membres, seul le Grand-Duc Héritier pourra encore être nommé membre du Conseil d'Etat. Le maintien de ce 22<sup>ème</sup> membre s'impose en raison des hautes fonctions que l'Héritier sera appelé à couvrir à la tête de l'Etat et sa qualité de conseiller d'Etat l'aidera à se préparer utilement à sa fonction de chef de l'Etat. Ainsi, les autres membres de la Famille ne feront plus partie du Conseil d'Etat. Ces changements sont en ligne avec les travaux d'élaboration d'une nouvelle Constitution desquels il ressort que seuls ceux appelés à exercer les fonctions de chef de l'Etat sont directement visés par les dispositions constitutionnelles et institutionnelles en projet.

#### *Ad article 5*

Cet article reprend la formulation de l'actuel article 5, sauf en ce qui concerne la disposition concernant la Famille régnante qui n'y figure plus en tant que telle pour la raison qui vient d'être exposée au commentaire précédent.

Pour garantir un renouveau au niveau des membres du Conseil d'Etat en adéquation avec l'évolution sociale et dans le but d'assurer davantage de roulement, le Gouvernement préconise de ramener la durée de mandat de 15 à 12 ans. De l'avis du Gouvernement cette durée est à l'intersection de ces deux prémisses et garantit que l'institution puisse compter sur des conseillers avisés, forts de leurs expériences acquises au sein de la Haute corporation. Par ailleurs, le choix de recourir à la durée de 12 ans résulte du consensus qui s'est formé à l'issue du tour de consultation sur la réforme du Conseil d'Etat des tous les partis politiques dont la très large majorité s'était exprimée clairement en faveur des 12 ans.

La faculté de conférer aux conseillers d'Etat un titre honorifique de leurs fonctions après la fin de leur mandat par arrêté grand-ducal est inscrite au niveau de la loi pour l'assoir sur une base légale.

*Ad article 6*

Cet article reprend les termes de l'actuel article 10, à la différence près que la condition de résidence a été biffée alors qu'elle n'a plus lieu d'être au 21<sup>ème</sup> siècle où les moyens de transports modernes permettent aisément à tout conseiller d'Etat qui établirait sa résidence principale au sein de la Grande-Région de satisfaire sa tâche.

La condition d'âge minimal de 30 ans est laissée en l'état alors qu'elle répond toujours au souci de garantir que les conseillers soient dotés d'une expérience certaine de la vie les dotant de la maturité tout aussi nécessaire qu'indispensable pour exercer leurs hautes fonctions consultatives.

L'énumération des incompatibilités de mandat est agencée de manière à parfaire la lisibilité de la disposition et elle est complétée, à l'instar du texte de la nouvelle Constitution en projet, par les fonctions de membre du Parlement européen.

*Ad article 7*

Cet article reprend l'hypothèse du seul renouvellement partiel du Conseil d'Etat telle que réglée à l'article 7 actuel. Pour les dispositions qui gouvernent le renouvellement intégral il est renvoyé à l'article 12.

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, le Gouvernement opte pour le maintien du système de nomination actuel permettant au Conseil d'Etat, à la Chambre des Députés et au Gouvernement de proposer leurs candidats.

La formulation retenue met fin au système de la liste des trois candidats alors que la pratique a démontré à suffisance que seul le candidat figurant en tête de la liste est nommé. Dans ce nouveau système, 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.

Afin de permettre que la Haute corporation puisse compter sur un membre correspondant au plus près au profil vacant, le Conseil d'Etat élabore un profil déterminé, dans lequel figure la qualification et/ou l'expérience professionnelle recherchée, qu'il doit soumettre à l'autorité appelée à désigner le candidat. Compte tenu du fait que l'expérience démontre que les personnes qui se portent candidats ne correspondent pas toujours exactement au profil recherché, il y a lieu de retenir que le profil à lui seul ne saurait être déterminant voire contraignant, mais qu'il est destiné à orienter l'autorité de désignation dans le choix qu'elle est appelée à opérer. Ce nouveau système constitue en tout état de cause un gain qualitatif qui permettra d'optimiser d'autant la procédure de sélection des candidats.

*Ad article 8*

Cette disposition est nouvelle et répond assurément 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. Pour assurer que cette représentation soit proportionnée à l'assise des forces politiques en question, la représentation ici choisie se base sur la représentativité des forces au cours des deux législatures qui précèdent immédiatement le moment auquel s'opère la désignation du candidat et fixe le seuil d'entrée éliminatoire à trois sièges au moins au cours de chacune des deux législatures. La raison de recourir au référentiel des deux législatures plutôt que d'une voire trois ou plus, répond au double souci de combiner la nécessité d'avoir une certaine pérennité du groupe ou de la sensibilité politique sur l'échiquier politique à la durée du mandat de conseiller nommé qui s'étale sur 12 ans (ce qui est assez près de la durée de deux législatures) et non plus sur 15 ans ce qui aurait vraisemblablement porté le référentiel à 3 législatures. Le seuil éliminatoire des trois sièges correspond quant à lui au souci d'assurer la proportionnalité entre la représentation à la Chambre et celle au Conseil d'Etat. Le Gouvernement préconise de suivre un raisonnement consistant à mettre d'un côté les 60 membres de la Chambre et de l'autre les 21 (donc très près de 20) membres du Conseil d'Etat pour arriver à un ratio de 1 sur 3. Un conseiller d'Etat valant en termes de proportionnalité représentative 3 Députés.

A l'issu de chaque scrutin législatif, il y a lieu de calculer la somme des sièges à la Chambre des Députés recueillis par chaque groupe ou sensibilité politique sur les deux dernières élections législa-

tives. Au vu du seuil éliminatoire de 3 sièges, il n'y a lieu de retenir que les seuls groupes ou sensibilités politiques ayant obtenu au moins 3 sièges lors des deux dernières élections législatives.

Le nombre de sièges au Conseil d'Etat revenant à chaque groupe ou sensibilité politique éligible au regard des critères est calculé suivant le mode de scrutin proportionnel à savoir la méthode du plus fort reste (quotient de Hare).

Pour calculer le quotient de Hare on divise le nombre total de sièges à la Chambre des Députés sur deux scrutins (120) par le nombre de sièges à pourvoir au Conseil d'Etat (21).

Le quotient ainsi obtenu est de 5,71.

Pour chaque groupe ou sensibilité politique, il y a lieu de calculer la somme des sièges obtenus à l'occasion des deux derniers scrutins.

Cette somme est divisée par le quotient. Le résultat ainsi obtenu, abstraction faite des positions derrière la virgule, donne le quotient entier qui indique le nombre de sièges au Conseil d'Etat à revenir à chaque groupe ou sensibilité politique.

Les sièges sont alors affectés en application du quotient entier.

Les sièges non attribués sont distribués aux groupes et sensibilités politiques dans l'ordre de leur plus fort reste.

Le reste de chaque groupe ou sensibilité politique est déterminé en soustrayant de la somme des sièges à la Chambre des Députés recueillis par un groupe ou sensibilité politique lors des deux derniers scrutins, le produit de la multiplication du quotient entier obtenu précédemment par le quotient de Hare.

A l'issue de cette nouvelle répartition chacun des groupes ou sensibilités politiques a obtenu un nombre déterminé de sièges, le total étant 21. Cette répartition sert de référence lorsqu'il s'agit de pourvoir aux vacances de sièges qui interviennent successivement jusqu'aux prochaines élections législatives.

#### *Ad article 9*

Pour des raisons de clarté du dispositif, il a semblé utile de mentionner que tant l'article 5 alinéa 2 (durée de mandat de douze ans) que les articles 7 (procédure pour pourvoir à la vacance d'un siège) et 8 (représentativité au niveau politique) ne s'appliquent pas en ce qui concerne la nomination par le Grand-Duc du Grand-Duc Héritier en tant que 22ème membre du Conseil d'Etat.

#### *Ad article 10*

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 poursuit la finalité de donner une assise à ces règles au niveau de la loi. Cette motivation a également guidé le Gouvernement dans le choix des autres dispositions du règlement d'ordre intérieur qui sont dorénavant insérées dans la loi.

En l'absence d'innovation quant au fond du dispositif repris, la nouvelle disposition n'est pas autrement commentée.

#### *Ad article 11*

Cet article constitue la reprise formelle à l'identique de la disposition actuellement inscrite à l'article 6 de la loi organique du Conseil d'Etat.

#### *Ad article 12*

Cet article constitue le pendant de l'article 7 nouveau et règle l'hypothèse d'un renouvellement intégral du Conseil d'Etat à la suite d'une dissolution. L'article reprend, sous une forme modifiée, les dispositions actuellement inscrites à l'article 7 de la loi organique du Conseil d'Etat. Les modifications ici apportées s'alignent sur celles plus amplement décrites à l'endroit du commentaire de l'article 7. Ainsi, et par parallélisme, la formulation retenue met fin au système de la liste des dix candidats sur laquelle il y aurait lieu d'en choisir sept et se limite dorénavant aux sept candidats à nommer par le Grand-Duc. 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.

*Ad article 13*

Cet article reprend les prescriptions actuellement inscrites à l'article 11 de la loi organique du Conseil d'Etat. Comme la disposition égale en vigueur prévoit que la prestation du serment a lieu devant le Grand-Duc mais qu'en pratique ce dernier délègue sans exception cette mission au Président du Conseil d'Etat, il est proposé d'aligner le texte à la pratique institutionnelle. Ceci aura l'avantage certain de simplifier d'autant la procédure administrative, alors que dans le système en vigueur chaque arrêté grand-ducal de nomination d'un conseiller d'Etat est à accompagner, sinon à faire suivre, d'un arrêté grand-ducal portant délégation en vue de recevoir la prestation de serment. Dorénavant, le serment n'est plus à prêter devant le Grand-Duc, mais devant le Président de l'institution qui y est habilité d'office par la loi sans devoir se faire remettre un arrêté grand-ducal.

Certes, en cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, l'institution ne dispose pas encore dans cette phase de renouvellement de Président de sorte que le deuxième alinéa de l'article 13 prévoit qu'en pareille hypothèse le serment est presté entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué.

*Ad article 14*

Cet article concerne la procédure de désignation du président et des deux vice-présidents. Il reprend l'actuel article 8 de la loi organique du Conseil d'Etat. La disposition innove toutefois dans le sens de permettre une nomination pour une durée de deux ans (actuellement un an) maximale avec possibilité d'un seul renouvellement pour deux ans supplémentaires. Par ailleurs, la limitation à un seul renouvellement (soit un mandat maximal de quatre ans sur une période de mandat maximale de 12 ans en tant que conseiller d'Etat) permettra de garantir une présidence tournante.

*Ad article 15*

Cet article reprend tant les termes de l'actuel article 16 de la loi organique du Conseil d'Etat en l'adaptant à la réalité institutionnelle et en y ajoutant les précisions nécessaires que les articles 1, 2, 3 et 6 du règlement d'ordre intérieur. Dorénavant, la présidence revient au Président de l'institution, qui représente le Conseil d'Etat, et non au Grand-Duc qui n'a d'ailleurs jamais présidé le Conseil d'Etat dans l'histoire récente.

*Ad article 16*

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

- de l'alinéa 1<sup>er</sup> 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.

*Ad article 17*

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

*Ad article 18*

Cet article reprend la première phrase de l'article 10 du règlement d'ordre intérieur. Est ajouté 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.

*Ad article 19*

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.

*Ad article 20*

Cet article reprend la dernière phrase de l'article 11 du règlement d'ordre intérieur. Est ajouté 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.

*Ad article 21*

Cet article reprend en l'état l'article 25 du règlement d'ordre intérieur.

*Ad article 22*

Cet article traite de la dispense du second vote. Il reprend l'article 24 du règlement d'ordre intérieur. Il innove dans le sens que dorénavant tout refus de dispense doit être motivé et que lesdits motifs invoqués doivent être portés à la connaissance de la Chambre des Députés et au Gouvernement.

*Ad article 23*

Cet article concerne les formes de procéder du Conseil d'Etat.

Les deux alinéas du premier paragraphe reprennent l'article 17 de la loi organique du Conseil d'Etat ainsi que la première phrase du dernier alinéa de l'article 16 de la même loi.

Le premier élément novateur consiste à redéfinir le quorum de présence nécessaire au Conseil d'Etat pour qu'il puisse valablement prendre une résolution. Dorénavant, la majorité des membres en fonction doit être présente. En effet, il peut arriver qu'à l'occasion du départ rapproché d'un certain nombre de conseillers d'Etat, dont le mandat est venu à échéance, il y ait une discussion quant à la possibilité pour le Conseil d'Etat de se réunir valablement. D'après le nouveau texte, et à titre purement illustratif, si ce nombre est de 18 au moment de la prise de résolution il faut que 10 conseillers soient présents au moment du vote qui est pris à la majorité des voix.

Le deuxième élément novateur exige que les résolutions prises par la Haute corporation doivent indiquer, à titre d'information et dans une forme toujours anonyme par rapport aux conseillers d'Etat visés, tant le nombre de conseillers ayant participé au vote, que celui qui ont voté en faveur et à l'encontre de la résolution. Cette nouveauté correspond à la volonté exprimée par une majorité des partis politiques à l'occasion du tour de consultation sur la réforme du Conseil d'Etat.

Le paragraphe 2 exige ensuite que chaque avis doive être motivé et précise sa forme de présentation. Le deuxième alinéa de ce même paragraphe reprend en partie les dispositions relatives aux avis séparés, inscrites à l'endroit de l'article 28 in fine du règlement d'ordre intérieur, quitte à les requalifier d'opinions dissidentes, termes employés dans les enceintes internationales telles que la Cour européenne des droits de l'Homme.

Les opinions dissidentes devront renseigner le nombre de conseillers qui les ont appuyées, La dernière phrase de ce paragraphe 2 reprend le dernier alinéa de l'article 17 de la loi organique et a traité à l'authenticité des résolutions.

*Ad article 24*

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.

*Ad article 25*

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. L'élément novateur consiste à entériner la pratique actuelle de la publicité d'office des avis sur les projets de règlement grand-ducal en l'inscrivant dans le texte de la loi.

*Ad article 26*

A l'instar de ce qui est prévu pour la Chambre des Députés et pour le Gouvernement, cet article 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.

*Ad article 27*

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.

L'élément novateur consiste à préciser que les relations avec le Gouvernement passent par l'intermédiaire du Premier ministre, tandis que celles avec la Chambre des Députés passent par les présidents respectifs des deux institutions.

Une autre nouveauté concerne le moment de la saisine du Conseil d'Etat d'un projet de loi. En effet, comme il s'est avéré que, nonobstant la formulation de l'article 2 (1) de la loi organique du Conseil d'Etat, la saisine préalable du Conseil d'Etat avant le dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés n'a pas lieu en pratique, le tour de consultation des partis politiques sur la réforme du Conseil d'Etat a clairement indiqué que les partis sont unanimes pour que le texte de la loi soit adapté afin d'entériner la pratique actuelle qui est inscrite à l'endroit de l'article 2(3) de la loi organique en tant que procédure d'urgence. Pour conserver la possibilité pour le Gouvernement de saisir le Conseil d'Etat avant le dépôt d'un projet de loi à la Chambre des Députés, la nouvelle disposition prend soin de se limiter à définir que la saisine se fait au plus tard concomitamment à ce dépôt.

#### *Ad article 28*

L'article sous revue 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.

A la place du dispositif actuel inscrit à l'article 20 de la loi organique qui réserve encore une large part au rôle et à l'initiative du Premier ministre, il est proposé d'insérer une nouvelle disposition à l'endroit d'un paragraphe 1<sup>er</sup> qui attribue un rôle égalitaire tant aux membres du Gouvernement qu'aux membres d'une commission parlementaire en charge d'un projet. Conformément à la disposition prévue à l'endroit de l'article 27 nouveau, la prise de contact passe bien entendu de part et d'autre par l'intermédiaire des présidents des institutions concernées.

Le second paragraphe concerne les autres personnes et reprend assez fidèlement le contenu de l'article 21 de la loi organique du Conseil d'Etat.

#### *Ad article 29*

L'article sous revue concerne le cadre du secrétariat du Conseil d'Etat. Il reprend les articles 22 et 23 de la loi organique du Conseil d'Etat. En ce qui concerne l'article 22 précité, le texte ici repris tient déjà compte de la récente modification intervenue au niveau de l'alinéa 2 qui entrera en vigueur en date du 1<sup>er</sup> octobre 2015.

#### *Ad article 30*

Cet article reprend, dans une forme adaptée au nouveau cadre tel qu'issu des modifications décrites à l'article précité, la disposition actuellement inscrite à l'endroit de la dernière phrase de l'article 16 de la loi organique du Conseil d'Etat.

#### *Ad article 31*

L'article sous revue 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.

#### *Ad article 32*

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.

#### *Ad article 33*

L'article 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.

#### *Ad article 34*

Cet article concerne la procédure d'élaboration des propositions budgétaires. Il reprend, en raison de son importance, dans le corps de la loi la disposition inscrite au dernier alinéa de l'article 8 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat.

*Ad article 35*

L'article sous revue reprend en l'état les dispositions inscrites à l'endroit de l'article 32 de la loi organique du Conseil d'Etat dont les trois paragraphes sont repris à l'identique, sauf la dernière phrase du dernier paragraphe qui ne doit pas nécessairement figurer dans le corps de la loi.

*Ad article 36*

Cet article reprend dans le corps de la loi la disposition actuellement inscrite à l'endroit du premier paragraphe de l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'Etat. En effet, les indemnités qui créent une charge pour le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doivent trouver leur place dans une loi.

Pour le reste, l'article sous revue reprend en l'état, en inversant l'ordre, les deux alinéas de l'article 13 de la loi organique du Conseil d'Etat.

*Ad article 37*

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 le but bien compris de délester le rôle du Conseil d'Etat de tout dossier en relation avec des actes administratifs individuels, l'article sous revue modifie le dispositif légal précité dans le sens de ne plus soumettre l'autorisation à délivrer à l'avis préalable du Conseil d'Etat.

*Ad article 38*

La disposition transitoire en question 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.

*Ad article 39*

Etant donné que la loi sous revue porte organisation du Conseil d'Etat, il va de soi que la loi organique actuelle perd sa raison d'être et doit être abrogée.

*Ad article 40*

Pour assurer que les acteurs impliqués aient le temps de préparation nécessaire pour la mise en application des nouvelles dispositions, il est proposé de prévoir une entrée en vigueur décalée par rapport au vote de la nouvelle loi. La Chambre des Députés et le Conseil d'Etat devront notamment modifier les règles inscrites dans leurs règlements intérieurs respectifs. Le Gouvernement, devra avec l'aide du Conseil d'Etat, procéder à la modification du règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'Etat. Partant, il est proposé que l'entrée en vigueur ait lieu le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

*Ad article 41*

Le recours à un intitulé sous forme abrégée est souhaitable pour des raisons de lisibilité des références qui seront faites à la présente loi, notamment en cas de recours à la procédure d'urgence en matière réglementaire.

\*

## FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet:</b>	<b>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</b>
<b>Ministère initiateur:</b>	<b>Ministère d'Etat</b>
<b>Auteur(s):</b>	<b>Jeff FETTES Premier Conseiller de Gouvernement</b>
<b>Tél:</b>	<b>247-82111</b>
<b>Courriel:</b>	<b>jeff.fettes@me.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet:</b>	<b>Réforme de la loi organique du Conseil d'Etat</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):</b>	<b>Ministère des Finances (Doanes et accises); Chambre des Députés</b>
<b>Date:</b>	<b>24.7.2015</b>

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui  Non   
 Si oui, laquelle/lesquelles:  
 Remarques/Observations:
  
2. Destinataires du projet:
  - Entreprises/Professions libérales: Oui  Non
  - Citoyens: Oui  Non
  - Administrations: Oui  Non
  
3. Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)  
 Remarques/Observations:
  
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui  Non   
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui  Non   
 Remarques/Observations:
  
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui  Non   
 Remarques/Observations:  
**Dans le cadre d'une demande en vue d'établir un débit de boisson, le Conseil d'Etat ne doit plus émettre d'avis préalable.**

<sup>1</sup> N.a.: non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui  Non
- Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui  Non  N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui  Non  N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui  Non  N.a.
- Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.
- Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a. simplification administrative, et/ou à une Oui  Non
  - b. amélioration de la qualité réglementaire? Oui  Non
- Remarques/Observations:
- a) Procédure de nomination: un seul candidat à proposer au lieu des trois actuels; profil du candidat déterminé par le Conseil d'Etat**
- b) Précisions et améliorations apportées au texte en vigueur au niveau des dispositions réglant le fonctionnement du Conseil d'Etat
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui  Non  N.a.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui  Non   
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui  Non  N.a.   
Si oui, lequel?  
Remarques/Observations:

### Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière:
  - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non   
Si oui, expliquez pourquoi:  
En présence de candidatures concurrentes pour le profil de conseiller d'Etat recherché, est choisi le candidat qui présente le plus de qualités pour le poste à pourvoir sans avoir considération au sexe dudit candidat.
  - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui  Non  N.a.   
Si oui, expliquez de quelle manière:

### Directive „services“

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup>? Oui  Non  N.a.   
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup>? Oui  Non  N.a.   
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

\*

<sup>5</sup> Article 15 paragraphe 2 de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

**FICHE FINANCIERE**

(article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité  
et la Trésorerie de l'Etat)

Les modifications proposées n'ont aucune incidence financière.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6875/01, 6821/02

**N<sup>os</sup> 6875<sup>1</sup>  
6821<sup>2</sup>**

**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

6875/02

N° 6875<sup>2</sup>

## 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**

\* \* \*

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

(23.11.2015)

Par dépêche du 9 septembre 2015, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Avant d'entrer dans l'examen de détail des dispositions du projet de loi, la Chambre rappelle une considération de principe dont elle a fait état dans son avis n° A-2728 du 8 octobre 2015 relatif à la proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat de Monsieur le Député Paul-Henri Meyers: „*l'imminence de la présentation du texte* (d'une nouvelle Constitution), *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 du Conseil d'Etat, institution vénérable et indispensable, ancrée dans la Constitution depuis 1856*“. La conclusion tirée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics de cette situation est nette: elle ne conçoit pas qu'une adaptation de la législation concernant une seule des institutions constitutionnelles „*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*“. Cette conclusion est plus pertinente encore dans le contexte du projet sous avis, alors que celui-ci poursuit l'introduction d'une réforme du Conseil d'Etat d'une envergure d'un tout autre ordre que la proposition de loi précitée.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet de loi a pour objet de proposer „*toute une série d'innovations*“ destinées à garantir au Conseil d'Etat „*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*“. En fait, il ne s'agit pas „*d'innovations*“, mais d'une véritable réforme en profondeur du Conseil d'Etat, qui risque cependant d'avoir un effet contraire à celui auquel les auteurs du projet de loi déclarent s'attendre. La Chambre des fonctionnaires et employés publics craint en effet que les principales mesures préconisées par le projet – la réduction de la durée du mandat des conseillers d'Etat de quinze à douze ans, la réduction de la durée maximale du mandat du président de l'institution à quatre ans, la nomination de tous les conseillers d'Etat en vertu d'un critère de positionnement politique – n'aboutissent à une réduction de l'autonomie relative dont bénéficie le Conseil d'Etat actuellement. Les trois mesures résumées ci-dessus rendront le Conseil d'Etat dépendant des groupes parlementaires et de la Conférence des Présidents de la Chambre des députés. La Chambre des fonctionnaires et employés publics reviendra à ces aspects lors de l'examen des articles.

En procédant malgré cette réserve à l'examen du texte du projet de loi, la Chambre entend non seulement donner suite à la demande du Premier Ministre, mais également faire connaître sa position aux autres institutions et organes appelés à intervenir dans la procédure législative.

\*

## EXAMEN DU TEXTE

### *Ad article 1<sup>er</sup>*

Le texte de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi remplace l'actuel article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat. Cette disposition prévoit dans son alinéa 2 que „*le siège du Conseil d'Etat est à Luxembourg*“. En remettant en place le nouveau dispositif de règles concernant les attributions du Conseil d'Etat en matière législative et réglementaire, le texte sous avis omet cependant de fixer le lieu du siège du Conseil d'Etat.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que ce lieu ne peut être autre que la capitale du pays et qu'il doit être fixé par la loi, sinon par la Constitution.

Afin de combler cette lacune, l'alinéa 2 précité pourrait être inséré au Chapitre 3 („*Mode de fonctionnement*“) du projet de loi, sous une nouvelle Section 3 („*Siège*“) et comme nouvel article 21.

Quant au texte projeté de l'article 1<sup>er</sup>, il donne lieu aux observations suivantes.

Pour ce qui est de l'urgence que le gouvernement peut invoquer afin de ne pas être obligé de soumettre à l'avis du Conseil d'Etat un projet de règlement grand-ducal, le changement prévu est un pas en arrière dans le domaine de la transparence entourant l'exercice des pouvoirs par les institutions de l'Etat. La motivation de ce changement – à savoir que l'„*évolution jurisprudentielle*“ (consistant dans l'extension du contrôle juridictionnel à l'examen du fond de la motivation du recours à l'urgence) *a conduit à alimenter l'insécurité juridique en ce sens que l'Administration n'est jamais à l'abri d'un contrôle juridictionnel de la motivation du recours à l'urgence, n'interviendrait-il que bien des années après la mise en vigueur du texte incriminé*“ – omet d'examiner la raison du retournement jurisprudentiel. La Chambre estime quant à elle que ce changement jurisprudentiel n'est intervenu que parce que l'invocation de l'urgence avait tendance à devenir la règle au lieu de rester l'exception, et que dans les cas où une motivation de l'urgence était encore fournie dans le dossier, elle était souvent de pure forme et n'était destinée qu'à cacher les véritables raisons de la non-consultation du Conseil d'Etat (ce qui ne devenait que trop apparent si l'on mettait en parallèle les dates de l'entrée en vigueur d'une loi et de son règlement d'exécution prétendument urgent). Que les juridictions aient réagi face à tant de désinvolture de la part de „*l'Administration*“, qui en serait surpris? Par ailleurs, le gouvernement ne semble pas avoir envisagé un autre moyen, plus proche de la solution actuelle et plus respectueux de la transparence, qui aurait consisté à maintenir le caractère exceptionnel de l'invocation de l'urgence, quitte à restreindre l'intervention du contrôle juridictionnel à une période assez courte – d'un an, par exemple – calculée depuis l'entrée en vigueur du règlement. Ainsi, les personnes qui se seraient crues lésées par les dispositions d'un règlement n'auraient pas perdu la possibilité de faire examiner le bien-fondé de l'invocation de l'urgence, pour peu qu'elles aient introduit leur recours dans le délai imparti pour le contrôle juridictionnel. La sécurité juridique aurait été sauve, dans le chef des citoyens et dans le chef du public en général.

Au vu des développements qui précèdent, la Chambre signale qu'elle désapprouve catégoriquement la formule retenue par le projet de loi, selon laquelle l'urgence ne saurait faire l'objet d'un quelconque contrôle judiciaire.

Au second alinéa du paragraphe (1) de l'article 1<sup>er</sup>, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de biffer la virgule derrière les termes „*à l'article 65 de la Constitution*“. En effet, la présence de la virgule incite le lecteur à penser que la disposition qui suit – instituant l'interdiction générale faite à la Chambre des députés de procéder au vote sur l'ensemble du texte de la loi si le Conseil d'Etat n'a pas encore émis son avis sur tous les articles du texte dont s'agit – est visée par référence à un texte externe qui n'est pas mentionné expressément, alors que cette règle est précisément instituée par le texte cité après la virgule.

### *Ad article 2, alinéa 1<sup>er</sup>*

Contrairement aux explications fournies par les auteurs du projet de loi dans le commentaire des articles („*cet article reprend la formulation retenue actuellement sous les deux alinéas de l'article 3 de la loi en vigueur*“), la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la nouvelle disposition apporte un changement substantiel. Alors qu'en application du texte actuel, le gouvernement ne peut consulter le Conseil d'Etat que „*sur le principe*“ si un projet de loi ou de règlement grand-ducal n'est pas encore soumis à l'avis de celui-ci, le texte du projet sous avis ouvre de toutes autres perspectives, puisque le gouvernement pourra dorénavant consulter le Conseil d'Etat „*sur toutes autres*“

*questions*“. Le sens de cet ajout est manifestement (bien que le texte ne le dise pas avec précision) que le gouvernement peut demander l’avis du Conseil d’Etat sur toute question de politique générale sans être lié par le contexte d’un projet de loi ou de règlement spécifique.

Si telle était effectivement la visée du projet sous avis, la Chambre pourrait se déclarer d’accord avec cette extension des attributions du Conseil d’Etat, sous une double condition. D’une part, le gouvernement ne devrait pas abuser de la faculté qui lui serait nouvellement ouverte. Il serait en effet trop facile de refouler sur le Conseil d’Etat l’incapacité dans laquelle se trouverait le gouvernement de définir sa propre politique; en noyant le Conseil d’Etat sous une avalanche de „demandes d’avis“, il mettrait l’institution dans l’impossibilité effective de répondre et désignerait ainsi au public un bouc émissaire facilement trouvé. D’autre part, le texte de la future loi devrait être clair et énoncer cette nouvelle faculté de façon non ambiguë. Le texte actuel de l’alinéa 1<sup>er</sup> de l’article 2 du projet de loi est en effet des plus brumeux, sinon même incompréhensible, puisqu’il autorise la consultation du Conseil d’Etat sur „toutes autres questions“ sous condition que cette consultation ait lieu „avant de saisir le Conseil d’Etat d’un projet de loi ou de règlement“. Ou bien cette condition n’en est pas une, puisqu’en raison des règles de fonctionnement des institutions, il y aura nécessairement toujours une saisine pour avis sur un dossier „ordinaire“ qui sera postérieure à toute saisine pour consultation sur une question générale, ou bien les auteurs du projet veulent établir une condition, mais alors le texte devra faire l’objet de précisions supplémentaires.

#### *Ad article 2, alinéa 2*

Le texte de l’alinéa 2 de l’article 2 est assez nébuleux.

S’il ne faisait que reprendre „la formulation retenue actuellement sous (...) l’article 3 de la loi en vigueur“, le mot „ou“ devrait figurer entre les passages „l’opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements“ et „de modifications à introduire“.

#### *Ad article 3*

L’article 3 ne fait que reproduire une règle établie par la Constitution. Il est dès lors superflu. L’argument mis en avant par les auteurs du projet de loi („renforcer la lisibilité du texte et (...) assurer le caractère complet du dispositif“) tombe à faux. En répétant dans un texte législatif des attributions données à une institution par la Constitution, on ne complète en rien la lisibilité du texte législatif et on dévalue même le texte constitutionnel. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit pas la plus-value de la démarche des auteurs du projet de loi, qui consiste à réunir simplement dans un même texte des règles issues de dispositions de deux ordres normatifs différents.

S’il s’agit de rendre le texte de la Constitution plus accessible à un lecteur non informé, le gouvernement devrait trouver d’autres moyens que la dissémination par bribes digestes du contenu de la Constitution dans des lois spéciales.

#### *Ad article 5*

L’article 5, alinéa 2 réduit la durée du mandat des conseillers d’Etat de quinze ans à douze ans. Dans le commentaire de l’article en question, deux arguments sont avancés en faveur de cette initiative: il s’agit de „garantir un renouveau au niveau des membres du Conseil d’Etat en adéquation avec l’évolution sociale“ et „d’assurer davantage de roulement“.

La mesure proposée aboutit certainement à „davantage de roulement“ puisque la durée du mandat de conseiller est réduite de 20%. Quant à la question de savoir s’il s’agit d’une mesure qui est dans l’intérêt de l’institution, la Chambre est d’avis qu’une réduction de la durée de mandat ne peut aboutir qu’à un affaiblissement de l’institution. L’un des points forts du Conseil d’Etat est précisément l’expérience professionnelle apportée par chacun de ses membres et l’expérience acquise par ceux-ci au fil des années au sein de l’institution. La mesure en question ne modifie rien à l’expérience professionnelle du membre nouvellement nommé, mais réduit par contre sensiblement la durée de sa disponibilité dans le collège des conseillers. Compte tenu de la vitesse avec laquelle change l’environnement juridique national et international, le fait de pouvoir recourir à une expérience étendue de ses membres et à la mémoire y associée a permis au Conseil d’Etat de situer les changements législatifs dans la longue durée, sortant ainsi des aléas de la courte durée des autres mandats politiques qui dictent la vie des majorités parlementaires, donc des gouvernements.

Comme la mesure sous discussion contredit les intentions du gouvernement affichées dans le commentaire de l’article 5 (selon lequel la mesure „garantit que l’institution puisse compter sur des

*conseillers avisés, forts de leurs expériences acquises au sein de la Haute corporation*“), la Chambre des fonctionnaires et employés publics préconise fermement que la durée du mandat du conseiller d’Etat soit maintenue à quinze ans.

L’autre argument mis en avant par le gouvernement en faveur d’une réduction de cette durée – à savoir que le renouveau provoqué au niveau des membres du Conseil d’Etat serait „*en adéquation avec l’évolution sociale*“ – n’en est pas un, parce qu’il ne concorde pas avec la substance de la mesure proposée. Dans la situation légale actuelle, il y a un certain nombre de conditions à remplir par tous les conseillers d’Etat, mais aucun critère „*social*“ n’en fait partie. Le changement proposé par le gouvernement n’est pas de nature sociale, mais de nature politique: dorénavant, l’institution appelée à proposer un candidat (à tour de rôle: le gouvernement, la Chambre des députés et le Conseil d’Etat lui-même) doit, aux termes de l’article 8 du projet de loi sous avis, veiller „*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 ait cours de chacune des deux dernières élections législatives*“. En somme, la composition du Conseil d’Etat doit refléter celle de la Chambre des députés, en ce sens que les partis politiques doivent être représentés à la Chambre des députés et au Conseil d’Etat avec le même poids proportionnel qui est déterminé par les élections. Il faut donc procéder périodiquement à un apurement de la liste des membres du Conseil d’Etat, ce qui n’est possible que si les sièges sont libérés plus rapidement que sous le régime légal actuel. Ce que recherchent les auteurs du projet de loi, ce n’est pas une „*adéquation*“ des membres du Conseil d’Etat avec quelque „*évolution sociale*“, mais avec l’évolution politique.

Pour arriver à ce but, point n’est besoin d’adapter la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d’Etat. Il suffit que les trois institutions investies du pouvoir de désignation des candidats tiennent compte de la composition de la Chambre des députés et proposent des candidats susceptibles de rétablir l’équilibre politique au sein du Conseil d’Etat. D’ailleurs, par le passé, il aurait suffi que les trois institutions dotées du droit de proposition se soient résolues à proposer des candidats susceptibles de respecter ou de rétablir le poids proportionnel des partis politiques présents à la Chambre des députés. Il est vrai que l’équilibre politique recherché aurait ainsi été rétabli au sein du Conseil d’Etat avec un certain décalage sur les élections. Mais il en sera de même sous le régime prévu par le projet de loi, à moins que le chef d’Etat ne recoure régulièrement à la dissolution de la Haute Corporation dans son ensemble. Il est surprenant que le législateur doive intervenir pour imposer une règle qui semble être admise depuis longtemps par tous les partis représentés à la Chambre des députés et que ceux-ci pourraient donc dès à présent appliquer volontairement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics note par ailleurs que le texte projeté ne permettra plus à l’avenir de nommer au Conseil d’Etat des personnalités disposant bien de l’expérience requise, mais n’étant affiliées à aucun parti politique ou n’étant pas suffisamment proches de l’une des sensibilités politiques représentées à la Chambre des députés, ce qui constitue une perte regrettable, non seulement pour le Conseil d’Etat, mais également pour le pays.

En présence de l’allongement de l’espérance de vie de la population luxembourgeoise constaté depuis 1996, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande enfin la révision de l’âge maximal qui est prévu pour pouvoir exercer la fonction de conseiller d’Etat en refixant la limite d’âge à soixante-quinze ans (actuellement le mandat de conseiller prend fin si l’intéressé a atteint l’âge de soixante-douze ans). Une personne qui est à la retraite dispose de tout son temps pour s’adonner à son mandat de conseiller d’Etat. En effet, elle peut investir davantage d’heures par semaine dans sa fonction institutionnelle, par opposition à un conseiller plus jeune, engagé dans la vie professionnelle, qui l’oblige de consacrer le meilleur de son temps aux contraintes découlant de son emploi, et, le cas échéant, dans une vie familiale qui exige de sa part, en tant que mère ou père, un investissement en temps intensif.

#### *Ad article 7*

La Chambre se déclare d’accord que dorénavant les institutions proposant les candidats, lorsqu’il s’agit de pourvoir à la vacance d’un siège au Conseil d’Etat, ne soumettent plus qu’un seul candidat au chef d’Etat.

Selon le commentaire de l’article 7, le Grand-Duc a pour seule mission de „*nommer le candidat lui proposé (...) sans disposer à cet égard d’un quelconque pouvoir d’appréciation*“, ce qui est assez surprenant. Sous le régime de la Constitution actuelle, le chef d’Etat dispose en effet d’un droit d’appréciation – formel, comme le montre l’histoire de nos institutions constitutionnelles – à l’égard de toutes

les décisions qu'il doit prendre. Le texte du projet de loi serait-il donc une application anticipée du texte de la nouvelle Constitution en voie d'élaboration?

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le Conseil d'Etat sera obligé par la loi d'élaborer un profil du futur membre potentiel, mais que le fait pour le gouvernement ou la Chambre des députés de ne pas suivre ce profil de candidat n'est pas sanctionné. Sans règle strictement imposée par la loi, il y a cependant gros à parier que la Chambre des députés et le gouvernement trouveront sans problème des excuses pour évincer le profil élaboré par le Conseil d'Etat.

#### *Ad article 8*

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a déjà étudié le contenu de l'article 8 quant au fond lors de l'examen de l'article 5 ci-avant.

Quant à la forme, elle estime que le texte devra être revu afin d'éliminer le flou qu'il recouvre actuellement. Que signifie en effet la formule selon laquelle les autorités investies du pouvoir de désignation des candidats veillent „à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés“? S'agit-il de viser à atteindre une répartition proportionnelle stricte ou une répartition proportionnelle approximative? Si la lecture faite par la Chambre dans le cadre de l'examen de l'article 5 est correcte, elle reste une interprétation parmi d'autres; et dans une matière aussi sensible que la composition du Conseil d'Etat, les approximations et les sous-entendus n'ont pas leur place.

#### *Ad article 10*

L'article 10 porte sur la procédure de désignation d'un candidat par le Conseil d'Etat.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de scinder en deux le dernier alinéa de cet article, en constituant sa première phrase en un alinéa indépendant et en donnant à la suite du texte la forme d'un nouvel alinéa. Ce nouvel alinéa signalerait mieux l'exception (la procédure appliquée si aucun des candidats n'a atteint la majorité absolue des voix) qu'il constitue par rapport au principe (le candidat est désigné s'il a obtenu la majorité absolue des voix) énoncé à la première phrase précitée.

#### *Ad articles 11 à 24*

Les articles 11 à 24 n'appellent pas d'observations particulières, si ce n'est que la Chambre ne comprend pas pourquoi des matières ayant figuré jusqu'ici dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat doivent en être sorties pour être coulées dans le texte d'une loi. Le Conseil d'Etat est une institution fondée directement sur la Constitution. Comme telle, il devrait disposer de la liberté de s'organiser à sa guise, sans que le législateur ne le traite comme s'il était placé sous tutelle.

#### *Ad article 25*

L'article 25 traite de la confidentialité et de la publicité des avis rendus par le Conseil d'Etat.

La première phrase de cet article – selon laquelle „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“ – prête à confusion. Les affaires qui sont soumises au Conseil d'Etat „par le Gouvernement“ lui proviennent en fait, en vertu des règles de fonctionnement interne du gouvernement, par l'intermédiaire du Premier Ministre. L'article 27, paragraphe (1), du projet de loi est d'ailleurs très précis sur ce point. A quelle „administration concernée“ le Conseil d'Etat serait-il dès lors autorisé à communiquer certains de ses avis? Le Conseil d'Etat sait peut-être quel „membre du gouvernement“ a élaboré un projet déterminé. Mais quant à la question de savoir lesquelles des diverses administrations peuvent être concernées par un projet spécifique – elles sont probablement nombreuses – il serait inapproprié de demander au Conseil d'Etat de deviner leur degré d'intérêt éventuel.

#### *Ad article 28*

Le paragraphe (1) de l'article 28 prévoit que „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“.

Cette disposition reste dans le vague. Comment les membres du gouvernement et les commissions parlementaires sauraient-ils que le moment est venu „de livrer des éclaircissements“ au Conseil d'Etat

pour des affaires en délibération soit en séance plénière, soit en commission? Sauf à supposer des indiscretions – provoquées peut-être par la nouvelle proximité des conseillers avec les groupes et sensibilités politiques – rien ne filtre vers l'extérieur sur l'organisation de détail des travaux du Conseil d'Etat.

D'une façon générale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que l'apparition de membres du gouvernement ou de commissions de la Chambre des députés dans les enceintes du Conseil d'Etat devra rester l'exception. Afin de ne pas accréditer l'idée auprès du public que le Conseil d'Etat reçoit des directives de la part du gouvernement et de la Chambre des députés, les „consultations“ visées devraient avoir lieu avant que le Conseil d'Etat commence ses délibérations sur un dossier déterminé, et non pas en cours de route et certainement pas au moment où les commissions du Conseil d'Etat décident du contenu définitif à donner aux avis.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande s'il ne serait pas opportun de donner au Conseil d'Etat un droit de consultation réciproque: pourquoi la Haute Corporation n'obtiendrait-elle pas le droit d'entendre, sur sa demande, des membres du gouvernement ou des commissions de la Chambre des députés? Le paragraphe (2) de l'article en question constitue une amorce bien timide dans la direction indiquée, mais le „droit de convocation“ du Conseil d'Etat se limite à des fonctionnaires désignés par le gouvernement. On est donc loin d'une véritable réciprocité.

Enfin, dans le même paragraphe (2), ne serait-il pas plus juste de dire „peuvent inviter à assister à leurs délibérations“ plutôt que „peuvent appeler à leurs délibérations“?

\*

#### REMARQUE FINALE

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est consciente que l'intitulé d'une loi doit indiquer non seulement l'objet direct et principal du dispositif du nouveau texte, mais aussi les lois existantes qui sont modifiées par celui-ci. C'est la raison pour laquelle est mentionnée à l'intitulé du projet sous avis la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets. La Chambre estime cependant que ce texte ne devrait pas figurer à l'intitulé d'une loi qui a pour objet de régler l'organisation du Conseil d'Etat, institution constitutionnelle. Elle est persuadée que la Chambre des députés ne verrait pas non plus d'un bon oeil qu'une loi la concernant mentionne dans son intitulé – même pour des raisons de légistique formelle – un texte relatif aux maisons de tolérance.

Pour faire disparaître ledit texte de l'intitulé de la future loi, il suffit de supprimer du projet de loi le chapitre 9 („Disposition modificative“), comportant le seul article 37. Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics est bien d'accord pour ne plus faire intervenir le Conseil d'Etat dans la procédure d'autorisation des „débits de boissons alcooliques à consommer sur place“, elle est d'avis que l'adaptation afférente peut attendre une prochaine modification de la loi précitée du 29 juin 1989, le cas échéant dans le cadre de la révision d'une loi traitant d'une matière „avoisinante“ à celle des cabarets. La charge de travail qui est maintenue jusqu'à une prochaine opportunité de modification n'écrase certainement pas la Haute Corporation.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les critiques, observations et recommandations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 23 novembre 2015.

Le Directeur,  
G. MULLER

Le Président,  
R. WOLFF

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6875/03, 6821/03

**N<sup>os</sup> 6875<sup>3</sup>  
6821<sup>3</sup>**

**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 intérieur<sup>1</sup>. 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<sup>er</sup> – *Attributions en matière législative et réglementaire*

#### *Article 1<sup>er</sup>*

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

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup>, 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 superflue.

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<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 du projet de loi, il marque cependant sa préférence pour le libellé proposé quant à l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, première phrase, de la proposition de loi.<sup>2</sup>

L'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> du projet de loi, ainsi que l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> prendra le libellé suivant:

„**Art. 1<sup>er</sup>.** (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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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.<sup>6</sup> 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 suffisantes<sup>7</sup>, 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° 3940<sup>3</sup>, 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<sup>er</sup> 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.<sup>8</sup> 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.

<sup>8</sup> 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“<sup>9</sup>.

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.“

<sup>9</sup> 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 contreseing 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.<sup>10</sup>

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.

<sup>10</sup> 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° 3940<sup>1</sup>)

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, la dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup>.

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<sup>er</sup> 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 constitutionnelle<sup>11</sup>.

*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.“

<sup>11</sup> Arrêts de la Cour constitutionnelle n<sup>os</sup> 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'État<sup>12</sup>, 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

<sup>12</sup> Doc. parl. n° 600<sup>4</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> – *Attributions en matière législative et réglementaire*

**Art. 1<sup>er</sup>.** (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, ayant 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<sup>er</sup> 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

6875/04

N° 6875<sup>4</sup>

## 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**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(8.12.2015)

Le présent projet de loi a principalement pour objet de **réformer les règles d'organisation du Conseil d'Etat**, tel qu'annoncé dans le programme gouvernemental<sup>1</sup>, en procédant corrélativement à l'abrogation de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat (ci-après la „Loi du 12 juillet 1996“). Le présent projet de loi vise également à apporter une modification ponctuelle à la loi relative au régime des cabarets en abolissant l'avis obligatoire du Conseil d'Etat, dans le cadre de la procédure relative aux autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place.

Les auteurs du présent projet de loi justifient cette réforme par la nécessité de permettre à cette institution clé du rouage législatif et réglementaire „de conserver sa légitimité et pour assurer que ses avis continuent d'être acceptés et reconnus par le large spectre des forces politiques en présence“<sup>2</sup>.

Sur le fond, s'agissant plus spécialement des dispositions relatives à l'organisation du Conseil d'Etat, la Chambre de Commerce relève qu'elles se concentrent principalement sur les points suivants:

*concernant les modalités de désignation et nomination des conseillers d'Etat:*

- en cas de renouvellement partiel, le Conseil d'Etat pourra déterminer préalablement le profil idéal du candidat recherché afin de le soumettre à l'autorité investie du pouvoir de désignation<sup>3</sup>,
- lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de désignation devra veiller à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés,
- l'autorité investie du pouvoir de désignation proposera un seul candidat à nommer par le Grand-Duc (le système d'une liste de candidats à présenter au Grand-Duc en vue de la nomination par celui-ci de l'un ou plusieurs d'entre eux seulement est aboli).

*concernant la durée du mandat des conseillers d'Etat:*

- elle sera réduite à douze ans (au lieu de quinze ans actuellement),
- une disposition transitoire prévoit toutefois que le mandat des conseillers d'Etat en fonction à l'entrée en vigueur de la future loi sera de quinze ans.

*concernant les modalités de fonctionnement:*

- une grande partie des règles essentielles relatives au mode de fonctionnement et aux avis et délibérations du Conseil d'Etat figurant dans le règlement d'ordre intérieur ont été intégrées au projet de loi sous avis afin de mieux répondre aux exigences de l'article 83bis, alinéa 2, de la Constitution

<sup>1</sup> Voir spécialement les pages 7 et 8 du Programme gouvernemental.

<sup>2</sup> Voir exposé des motifs, p. 1.

<sup>3</sup> Il s'agit du Conseil d'Etat lui-même, du Gouvernement et de la Chambre des Députés.

qui dispose que „*L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.*“

- le nombre des votes affirmatifs et négatifs exprimés à l'occasion de la prise de chaque résolution sera expressément indiqué sans remettre en cause l'anonymat du vote,
- le bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence pour l'adoption d'un projet de règlement grand-ducal ne fera plus l'objet d'un contrôle judiciaire, les membres du Gouvernement et de la commission parlementaire en charge d'un projet ou d'une proposition de loi pourront demander à être entendus par le Conseil d'Etat,
- le Conseil d'Etat aura le pouvoir de définir de façon autonome son règlement d'ordre intérieur ainsi que les règles déontologiques de ses membres.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

### Avertissement

Parallèlement à la présente saisine, la Chambre de Commerce relève avoir été saisie pour avis, le 30 juin 2015, d'une proposition de loi n° 6821 modifiant la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat émanant du député Paul-Henri Meyers (ci-après, la „proposition de loi n° 6821“). Si la Chambre de Commerce a décidé de rédiger deux avis distincts sur le *projet* de loi sous avis et la *proposition* de loi n° 6821, 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 trois points principaux du présent projet de loi décrits ci-avant, la Chambre de Commerce relève que la nécessité de réformer le mode de nomination des conseillers d'Etat se retrouve à l'identique dans le *projet* de loi sous avis et dans la *proposition* de loi n° 6821 (même si les modalités diffèrent sensiblement entre les deux textes). Il en va de même de certaines mesures ayant trait aux „règles de fonctionnement“ du Conseil d'Etat spécialement concernant son rôle dans la procédure législative et réglementaire la nécessité de mettre en place de règles de transparence et de déontologie. Par contre, seul le projet de loi sous avis aborde la durée du mandat.

### *Concernant le mode de nomination des conseillers d'Etat*

Actuellement, lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance partielle de sièges au sein du Conseil d'Etat, le remplacement se fait alternativement et dans l'ordre suivant (article 7 de la Loi du 12 juillet 1996):

- 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 l'article 7 du projet de loi sous avis, le „pouvoir de proposition“ resterait partagé entre trois instances de proposition, mais il s'agirait désormais du *Gouvernement* (au lieu du *Grand-Duc*), de la *Chambre des Députés* et du *Conseil d'Etat*. De même, le système de rotation entre ces trois instances serait maintenu.

Quant au „pouvoir de nomination“ du *Grand-Duc*, il serait restreint du fait que chacune de ces instances serait chargée de proposer un seul candidat (au lieu de trois actuellement). Par ailleurs, il appartiendrait à l'instance de proposition de veiller à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés.

La Chambre de Commerce se rallie à la position du Gouvernement qui adapte, sans le remettre en cause, le système actuel de désignation et nomination des conseillers d'Etat. Elle estime les adaptations du *projet* de loi sous avis préférables à celles de la *proposition* de loi n° 6875 qui préconise une concentration du pouvoir de proposition entre les mains de la seule Chambre des Députés.

La Chambre de Commerce peut également se rallier à la proposition figurant en fin d'article 7 du projet de loi sous avis donnant le pouvoir de soumettre à l'autorité investie du pouvoir de désignation un profil idéal de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix, tout en relevant que cette proposition se retrouve dans des termes semblables („indiquer les qualifications éventuelles du conseiller“)

dans la *proposition* de loi n° 6821. Cette mesure devrait en effet contribuer à optimiser la procédure de sélection des candidats aux fonctions de conseillers d'Etat.

### ***Concernant le rôle du Conseil d'Etat dans la procédure législative et réglementaire***

Aux termes de l'actuel article 2 de la Loi du 12 juillet 1996:

*„(1) 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.*

(...)

*(3) Dans le cas où le Gouvernement juge qu'il y a urgence pour la présentation d'un projet de loi, la Chambre peut en être saisie directement, sans que le Conseil d'Etat ait été entendu en son avis: cependant la Chambre peut alors en ordonner le renvoi à fin d'avis préalable au Conseil d'Etat avant de le soumettre à discussion.*

(...)

*(4) 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 n'ont pas été avisés par le Conseil d'Etat, 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'Etat.*

*Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi. “*

Cette disposition est modifiée par l'article 1<sup>er</sup> point 1 du projet de loi sous avis. Outre la réécriture du paragraphe 1, la Chambre de Commerce comprend que le paragraphe 3 (urgence) est supprimé et que, le cas échéant, la Chambre des Députés n'aura plus la faculté d'en ordonner le renvoi au Conseil d'Etat pour avis préalable. **Elle aurait cependant apprécié que le commentaire des articles soit plus exhaustif quant au maintien du principe que le Conseil d'Etat doit rendre son avis avant tout vote sur l'ensemble d'une loi (paragraphe 1) nonobstant le réagencement des paragraphes de cet article.**

En dépit de cette critique, la Chambre de Commerce relève néanmoins que ces modifications rejoignent celles préconisées dans la proposition de loi n° 6821 concernant les attributions du Conseil d'Etat dans le processus législatif et réglementaire 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.

La Chambre de Commerce relève enfin que (seul) le projet de loi sous avis envisage de supprimer tout contrôle judiciaire du bien-fondé de la motivation en cas recours à l'urgence (et donc de dispense d'avis préalable du Conseil d'Etat) pour l'adoption par le pouvoir exécutif des règlements grand-ducaux. **A l'instar de la Chambre des Salariés et de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics<sup>4</sup>, la Chambre de Commerce n'est pas favorable à cette modification au motif qu'elle ne pourra que conduire à la généralisation du recours à l'urgence, déjà fréquent, de l'aveu même de l'auteur<sup>5</sup> (et donc à l'affaiblissement du rôle du Conseil d'Etat), ce qui n'est pas acceptable dans un Etat de droit.**

### ***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 du projet de loi sous avis propose (article 23, paragraphe 1) 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

4 Cf. avis de la Chambre des Salariés du 15 octobre 2015 et avis du de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics du 23 novembre 2015.

5 Cf. commentaire des articles, Ad article 1<sup>er</sup>.

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.

Par ailleurs, à l'instar d'autres acteurs du secteur public (Gouvernement, Chambres de Députés ...), l'auteur du projet de loi sous avis propose (article 26) 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 en des termes identiques dans la *proposition* de loi sous avis et dans le *projet* de loi n° 6875.

#### *Concernant la durée du mandat des conseillers d'Etat*

La Chambre de Commerce n'est pas opposée à une réduction de la durée du mandat du Conseiller d'Etat au motif que cette mesure devrait garantir un renouvellement plus rapide de la composition des membres en meilleure adéquation avec l'évolution de la société.

\*

### COMMENTAIRES DES ARTICLES

Sous le chapitre 2, section 2 intitulée „Nomination“, les articles 5, 6 et 7 appellent plusieurs commentaires:

- à l'article 5, il serait plus exact de lire que „Les membres du Conseil d'Etat sont nommés et **révoqués** par le Grand-Duc“ (au lieu de „nommés et démissionnés“) par cohérence avec les autres dispositions du projet de loi;
- à l'article 6, paragraphe (2), les termes „fonctions de membre du Parlement européen“ sont inappropriés et devraient être remplacés par „**mandat de député** au Parlement européen“;
- à l'article 7 vise la nomination d'un candidat „proposé“ soit par le Gouvernement, soit par la Chambre des Députés, soit le Conseil d'Etat lui-même, le mot „proposé“ devrait plutôt être remplacé par „désigné“ de manière à lire „nomination d'un candidat **désigné** (...)“ pour plus de sécurité juridique dans la mesure où cet article distingue entre la *désignation* (qui se fait par l'autorité investie du pouvoir de désignation) et la *nomination* (qui se fait par le Grand-Duc);
- à l'article 10, il y a lieu de remplacer „à“ par „de“ de manière à lire „(...) avant la séance plénière à l'ordre du jour **de** laquelle (...)“.

L'intitulé du chapitre 3 devrait par analogie avec celui des autres chapitres reprendre les intitulés des sections qu'il comporte de manière à lire „**Présidence et commissions**“ au lieu de „Mode de fonctionnement“.

Pour la même raison, l'intitulé du chapitre 4 devrait être complété par le mot „délibérations“ comme suit „Avis, **délibérations** et dispense de second vote“.

A l'article 29, il y a lieu d'ajouter le mot „modifiée“ de manière à lire „loi **modifiée** du 25 mars 2015“.

A l'article 36, deuxième phrase, le mot „s'ajoutent“ doit être remplacé par „s'ajoute“ de manière à lire „A cette indemnité **s'ajoute** (...) une indemnité mensuelle (...)“.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de son avis sur la proposition de loi n° 6821.

6875/05

N° 6875<sup>5</sup>

## 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**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(16.2.2016)

**RESUME STRUCTURE**

*La Chambre des Métiers relève que la réforme de l'organisation du Conseil d'Etat envisagée par le projet de loi sous avis constitue une refonte profonde et d'envergure de cette institution, de sorte qu'elle regrette qu'elle n'ait pas été considérée dans un contexte d'ensemble avec le projet de nouvelle Constitution.*

*Si elle désapprouve la suppression de l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne les amendements apportés aux projets de règlement grand-ducal, elle ne saurait être d'accord avec l'absence de contrôle judiciaire de l'urgence en matière réglementaire, attirant de fait l'attention des auteurs sur le risque que cette disposition n'engendre une généralisation, déjà trop fréquente, du recours à l'urgence. Elle revient par ailleurs sur les termes présentés par l'exposé des motifs, selon lesquels „au vu du recours assez fréquent à l'urgence en matière réglementaire“ existe une réelle insécurité juridique, et se demande s'il ne conviendrait pas de veiller à prévenir les maux plutôt que d'envisager un traitement de la maladie, en tentant désormais de limiter les cas dans lesquels l'urgence est invoquée.*

*Par ailleurs, la Chambre des Métiers plaide en faveur du maintien à quinze années de la durée du mandat de conseiller d'Etat, gage d'expérience, de maîtrise des tenants et des aboutissants de la fonction mais aussi assurance de perpétuation de la mémoire, permettant de mieux situer les changements législatifs dans le temps.*

*En ce qui a trait à l'adaptation de la composition du Conseil d'Etat de manière à assurer une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des Députés, si elle relève la nouveauté posée par le projet de loi consistant à doter le Conseil d'Etat du pouvoir de soumettre „à l'autorité investie du pouvoir de désignation un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix“, elle constate néanmoins que le fait pour le Gouvernement ou pour la Chambre des Députés de ne pas suivre le profil de candidat présenté ne demeure aucunement sanctionné. En ce sens, la Chambre des Métiers estime que ce droit d'élaborer un profil de compétences pour le futur membre ne contrebalancera pas l'accentuation du caractère politique des nominations, ce à quoi la Chambre des Métiers met en garde. Elle rappelle en effet la nécessité de préserver l'indépendance du Conseil d'Etat, qui doit rester équidistant tant du Gouvernement, symbole du pouvoir exécutif, que de la Chambre des Députés, représentation du pouvoir législatif. Elle ne saurait ainsi souscrire à toute réforme qui engendrerait une politisation accrue du Conseil d'Etat.*

\*

Par sa lettre du 9 septembre 2015, Monsieur le Ministre d'Etat a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

\*

## 1. CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre des Métiers relève que le projet de loi sous avis vise à réformer l'organisation du Conseil d'Etat, tel qu'annoncé par le Gouvernement dans son programme gouvernemental.

Cette réforme est justifiée au sein de l'exposé des motifs par la nécessité de permettre à cette „institution-clé du rouage législatif et réglementaire de conserver sa légitimité et [d']assurer que ses avis continuent d'être acceptés et reconnus par le large spectre des forces politiques en présence“.

Le Gouvernement procède ainsi à toute une „série d'innovations“, que la Chambre des Métiers commente ci-après sur certains points précis.

Elle note qu'il s'agit de la troisième réforme d'envergure depuis la naissance de l'institution et qu'elle constitue, après la dernière réforme du 12 juillet 1996, la plus percutante et la plus incisive au niveau de sa composition et de la nomination de ses membres.

En ce sens, et eu égard à l'étendue des modifications proposées par le texte sous rubrique, elle constate être en présence d'une véritable refonte en profondeur de l'institution constitutionnelle qu'est le Conseil d'Etat. De ce fait, elle regrette que cette adaptation législative n'ait pas été envisagée dans un contexte d'ensemble avec le projet de nouvelle Constitution.

\*

## 2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

### 2.1. Les attributions en matière législative et réglementaire

#### *2.1.1. La suppression de l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne les amendements apportés aux projets de règlement grand-ducal*

La Chambre des Métiers constate que les dispositions projetées envisagent la suppression de l'avis du Conseil d'Etat pour les amendements aux projets de règlement grand-ducal, ce dans le but d'éviter „d'alourdir la procédure par des allers et retours dans le domaine réglementaire“.

La Chambre des Métiers note l'illogisme et l'incohérence de cette disposition, dans la mesure où le Conseil d'Etat est amené à se prononcer sur un projet de règlement grand-ducal, tout en se voyant dépossédé de la possibilité d'émettre par la suite un avis sur les amendements à la version initiale, fussent-ils moindres.

Elle attire par ailleurs l'attention des auteurs sur le danger inhérent à cette proposition, dans la mesure où de nouveaux éléments de textes pourraient être ajoutés au sein des amendements, nouveautés dont le Conseil d'Etat se verrait privé de toute connaissance.

Elle ne peut dès lors marquer son accord avec le (1) de l'article 1<sup>er</sup> tel que projeté.

#### *2.1.2. La dispense de demande d'avis du Conseil d'Etat en cas d'urgence en matière réglementaire et l'absence de contrôle judiciaire de l'urgence*

Aux termes de l'exposé des motifs, il apparaît que le Gouvernement entend aboutir à mettre fin au contrôle par le juge du bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence.

En effet, selon les auteurs du projet „au vu du recours assez fréquent à l'urgence en matière réglementaire et en raison de l'existence du principe d'exception d'illégalité, l'évolution jurisprudentielle a conduit à alimenter l'insécurité juridique en ce sens que l'Administration n'est jamais à l'abri d'un contrôle juridictionnel de la motivation du recours à l'urgence, n'interviendrait-il que bien des années après la mise en vigueur du texte incriminé.“

La Chambre des Métiers s'oppose vivement à cette disposition.

En effet, elle relève que l'article 95 de la Constitution prévoit que „Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois“. Les auteurs du projet de loi ne peuvent donc écarter, par la voie d'un texte de loi, le contrôle de la légalité d'un règlement que la Constitution impose aux juridictions. Elle rejoint ainsi et sur ce point la position

du Conseil d'Etat qui, en son avis sur le projet de loi sous rubrique, énonce que „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 légalité, afin de garantir que la dispense de saisine du Conseil d'Etat garde son caractère exceptionnel et d'éviter ainsi que l'exception ne devienne la règle.“

La Chambre des Métiers attire donc l'attention des auteurs sur le risque que cette disposition projetée n'engendre une généralisation, déjà trop fréquente, du recours à l'urgence.

Elle souhaite de même revenir sur les termes présentés par l'exposé des motifs, selon lesquels „au vu du recours assez fréquent à l'urgence en matière réglementaire“ existe une insécurité juridique réelle, et se demande s'il ne conviendrait dès lors pas de prévenir les maux plutôt que de soigner la maladie, en tentant plutôt de limiter les cas dans lesquels l'urgence est invoquée.

## **2.2. La composition du Conseil d'Etat et la nomination des conseillers**

### ***2.2.1. Le cours complémentaire de droit luxembourgeois***

L'article 4 tel que projeté prévoit que parmi les vingt-et-un membres dont le Conseil d'Etat est composé, onze doivent être détenteurs d'un diplôme universitaire luxembourgeois ou étranger sanctionnant un cycle complet de niveau universitaire d'au moins quatre années en droit et disposer du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois.

La Chambre des Métiers ne comprend pas l'ajout de cette disposition relative au certificat de formation complémentaire, qui risque de créer deux catégories différentes de juristes au sein du Conseil d'Etat.

Elle propose en ce sens la suppression de cette condition et suggère une formulation ayant trait à la détention d'un diplôme de Master en droit.

### ***2.2.2. La réduction de la durée du mandat des conseillers d'Etat***

Afin de 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, le projet sous rubrique propose, via son projet d'article 5, de ramener la durée de mandat de quinze à douze ans.

La Chambre des Métiers s'oppose à une telle réduction de la durée du mandat des conseillers d'Etat dans la mesure où elle estime que la longueur actuelle de quinze années est gage de pérennité, de stabilité, et qu'elle permet un renforcement de l'expérience.

Assumer une telle fonction demeurant fort complexe, et requérant bon nombre d'angles de vues de la chose publique, il est important selon elle que l'ensemble des tenants et des aboutissants qu'elle revêt soient connus et maîtrisés.

Par ailleurs, la mémoire assurée par une durée de mandat plus longue permet de mieux situer les changements législatifs dans le temps. Une telle réduction de mandat irait donc, de l'avis de la Chambre des Métiers, dans le sens d'un affaiblissement de l'institution.

### ***2.2.3. La suppression de la condition de résidence au Grand-Duché***

La Chambre des Métiers relève que la condition visant à résider au Luxembourg pour être conseiller d'Etat est supprimée par le projet d'article 6 sous rubrique, au motif „qu'elle n'a plus lieu d'être au XXIème siècle, où les moyens de transports modernes permettent aisément à tout conseiller d'Etat qui établirait sa résidence principale au sein de la Grande-Région de satisfaire sa tâche.“

Eu égard à l'importance de la fonction qu'est celle de conseiller d'Etat, et aux implications qu'elle nécessite et engendre sur le pays, la Chambre des Métiers insiste sur le fait que la résidence principale, c'est-à-dire le domicile du conseiller d'Etat, soit fixée sur le territoire du Grand-Duché.

### ***2.2.4. La désignation des candidats***

La Chambre des Métiers note qu'une des principales innovations du projet de loi sous avis consiste à adapter la composition du Conseil d'Etat, de manière à assurer une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des Députés.

Elle remarque la nouveauté posée par le projet consistant à doter le Conseil d'Etat du pouvoir de soumettre „à l'autorité investie du pouvoir de désignation un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix“.

Néanmoins, elle constate également que le fait pour le Gouvernement ou pour la Chambre des Députés de ne pas suivre le profil de candidat présenté ne demeure aucunement sanctionné.

En ce sens, la Chambre des Métiers estime que ce droit d'élaborer un profil de compétences pour le futur membre ne contrebalancera pas l'accentuation du caractère politique des nominations, ce à quoi la Chambre des Métiers met en garde.

Elle rappelle en effet la nécessité de préserver l'indépendance du Conseil d'Etat, qui doit rester équidistant tant du Gouvernement, symbole du pouvoir exécutif, que de la Chambre des Députés, représentation du pouvoir législatif.

En ce sens, elle ne saurait souscrire à une politisation accrue du Conseil d'Etat. Elle prône de fait le maintien de la tendance selon laquelle la Haute Corporation ne doit point être à l'image de la constellation politique du moment et qu'elle doit demeurer une véritable Chambre Haute, indépendante du Gouvernement et de la Chambre des Députés et à l'abri des fluctuations politiques.

En outre, la Chambre des Métiers note que l'application du projet d'article 8 empêcherait la nomination de personnalités qui, certes, ne seraient ni proches ni affiliées à un parti politique ou à une sensibilité représentés à la Chambre des Députés, mais disposeraient de l'expérience, ou de compétences utiles au Conseil d'Etat, ce qui est regrettable.

La Chambre des Métiers suggère par ailleurs que soit insérée une disposition ayant trait au fait que lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de proposition veille à ce que soit assurée une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans la composition du Conseil d'Etat, entérinant ainsi la pratique actuelle.

#### ***2.2.5. La dissolution du Conseil d'Etat***

Le projet d'article 11 énonce que le Grand-Duc peut dissoudre le Conseil d'Etat, reprenant ainsi à l'identique la disposition inscrite à l'actuel article 6 de la loi organique du Conseil d'Etat.

Néanmoins, et dans la mesure où il a toujours été admis que la dissolution du Conseil d'Etat n'était envisageable qu'en raison de circonstances exceptionnelles, elle propose de reprendre la suggestion exprimée par le Conseil d'Etat dans son avis ayant trait au projet de loi sous rubrique, évitant ainsi tout potentiel usage arbitraire qui pourrait être fait de ce pouvoir de dissolution.

Elle suggère ainsi que la formulation indique que „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 Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 16 février 2016

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Roland KUHN

6875/06

N° 6875<sup>6</sup>

## 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 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**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

*page**Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle*

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Présidente du Conseil d'Etat (24.3.2016).....	1
2) Texte coordonné.....	11

\*

**AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES A LA PRESIDENTE DU CONSEIL D'ETAT**

(24.3.2016)

Madame la Présidente,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements au projet de loi sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adoptés dans sa réunion du 23 mars 2016.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras et italiques) et les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

\*

**OBSERVATIONS PRELIMINAIRES**

Avant de passer à la présentation des amendements parlementaires, la commission tient à souligner qu'elle fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de reporter les dispositions de l'article 5 respectivement dans les articles 6, 7, 11 et 27 (à lire 30) du projet de loi, dans sa nouvelle numérotation. Compte tenu du nouvel agencement des articles qui en découle, il y a lieu de procéder à l'adaptation des renvois.

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.

Bien que la commission suive le Conseil d'Etat en sa proposition d'insérer un nouvel article 12 relatif à la dissolution du Conseil d'Etat, elle se demande 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, les règles relatives à sa dissolution ne devraient-elles pas être ancrées dans la Constitution?

\*

## AMENDEMENTS

Le détail et la motivation des amendements adoptés par la commission se présentent comme suit:

### *Amendement 1 concernant l'article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> prend la teneur amendée suivante:

„**Art. 1<sup>er</sup>.** (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 ~~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'Etat~~ 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 ~~par la Chambre~~ 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 ~~au Conseil d'Etat~~ votées. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi.

Sauf ~~les 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.~~

***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.***

(2) Si le Conseil d'Etat estime qu'un projet de loi, ~~ou~~ 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.“

### *Commentaire*

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<sup>er</sup> „le cas d'urgence“ au lieu de „les cas d'urgence“.

En outre, la commission propose de compléter le paragraphe 1<sup>er</sup> 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.

*Amendement 2 concernant l'article 2*

L'article 2 prend la teneur amendée 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.*“

*Commentaire*

L'alinéa 1<sup>er</sup>, 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 83*bis* 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. (...)“.

Force est par ailleurs 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.

Par conséquent, la commission propose de remplacer l'alinéa 1<sup>er</sup> 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.

*Amendement 3 concernant l'article 4*

L'article 4 prend la teneur amendée suivante:

„**Art. 4.** (1) Le Conseil d'Etat est composé de vingt-et-un membres conseillers. ~~Sur ces vingt-et-un membres, dont onze au moins doivent être sont détenteurs d'un diplôme universitaire luxembourgeois ou étranger sanctionnant un cycle d'études complet de niveau universitaire d'au moins quatre années~~ grade de master en droit émis par l'Université du Luxembourg ou ont obtenu l'homologation du diplôme étranger en droit et ~~disposer du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois~~ 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.~~

~~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.~~

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

*Commentaire*

La commission fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat, sauf à compléter l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> 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).

*Amendement 4 concernant l'article 6 initial (article 5 nouveau)*

L'article 6 initial (article 5 nouveau) prend la teneur amendée suivante:

„**Art. 6. 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;**
- ~~3.~~ ~~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.~~ ~~4.~~ des fonctions énumérées ***aux à l'articles 29 36 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 28 ci-après.***

L'acceptation du mandat de député ou d'une de ces fonctions entraîne de plein droit cessation des fonctions de membre du Conseil d'Etat.

#### *Commentaire*

La commission propose d'ajouter au paragraphe 1<sup>er</sup> 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.

Quant au paragraphe 2, il y a lieu de noter 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).

#### *Amendement 5 concernant l'article 7 initial (article 6 nouveau)*

L'article 7 initial (article 6 nouveau) prend la teneur amendée suivante:

„Art. 7. 6. Lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège, le remplacement se fait le membre du Conseil d'Etat est nommé par le Grand-Duc, alternativement et dans l'ordre suivant:

- a-) ~~par nomination~~ sur proposition d'un candidat ~~proposé~~ par le Gouvernement;
- b-) ~~par nomination~~ sur proposition d'un candidat ~~proposé~~ par la Chambre des Députés;
- c-) ~~par nomination~~ sur proposition d'un candidat ~~proposé~~ 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 ~~désignation~~ proposition ***un trois*** profils de candidat ***pour chaque vacance de siège à intervenir*** destinés à guider celle-ci lors de son choix.“

#### *Commentaire*

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.

*Amendement 6 concernant l'article 8 initial (article 7 nouveau)*

L'article 8 initial (article 7 nouveau) prend 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<sup>er</sup>.~~

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

*Commentaire*

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> et 2.

*Amendement 7 concernant l'introduction d'un nouvel article 8*

Il est proposé d'introduire un nouvel article 8 libellé comme suit:

**„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 et dans les formes prévues à l'article 9.“

*Commentaire*

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.

*Amendement 8 concernant l'article 10 initial (article 9 nouveau)*

L'article 10 initial (article 9 nouveau) prend 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.~~

*Commentaire*

Cet amendement s'impose suite à l'introduction d'un nouvel alinéa 2 à l'article 7 nouveau. Pour le détail, il est renvoyé à l'amendement 6.

*Amendement 9 concernant l'introduction d'un article 11 nouveau*

Il est proposé d'introduire un article 11 nouveau libellé 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 douze ans;
2. au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans; ou
3. lorsqu'il accepte le l'un des mandats 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'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.

*Commentaire*

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.

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.

*Amendement 10 concernant l'article 14 initial (article 13 nouveau)*

L'article 14 initial (article 13 nouveau) prend 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.***

*Commentaire*

Etant donné 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. 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 superfétatoire.

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.

*Amendement 11 concernant l'article 22 initial (article 21 nouveau)*

L'article 22 initial (article 21 nouveau) prend la teneur amendée suivante:

**„Art. 22. 21. Il est délibéré** 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'octroi~~ l'accord ou le refus de la dispense du second vote constitutionnel sont ~~arrêtées~~ sous forme de décision du Conseil d'Etat des décisions. Elles indiquent ~~tant~~ le nombre de conseillers qui ont participé à la décision, que celui des conseillers le nombre de ceux qui ont voté pour et contre ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

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.

*Commentaire*

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.

*Amendement 12 concernant l'article 23 initial (article 22 nouveau)*

L'article 23 initial (article 22 nouveau) prend la teneur amendée suivante:

**„Art. 23. 22. (1) Le Conseil d'Etat ne peut prendre sa de résolution, que lorsque** si la majorité de ses membres en fonction n'est réunie 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 ~~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.**

(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 les ont appuyées voté en leur faveur.

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

#### *Commentaire*

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat s'est prononcé en défaveur de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 23 initial, 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. 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<sup>er</sup> est partant à omettre.“

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.

#### *Amendement 13 concernant l'article 25 initial (article 24 nouveau)*

L'article 25 initial (article 24 nouveau) prend la teneur amendée suivante:

**„Art. 25. 24.** 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.

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 la publicité ou de la confidentialité des autres rendre publiques les délibérations du Conseil d'Etat.“

#### *Commentaire*

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à préciser à l'alinéa 1<sup>er</sup> 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.

*Amendement 14 concernant l'article 26 initial (article 25 nouveau)*

L'article 26 initial (article 25 nouveau) prend la teneur amendée suivante:

„**Art. 26. 25.** 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.**“

*Commentaire*

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. Il donne encore à considérer qu'il n'est pas doté d'un pouvoir réglementaire par la Constitution.

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.

*Amendement 15 concernant l'ajout d'un nouvel article 26*

Il est proposé d'ajouter 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, **telles que définies dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat.**“

*Commentaire*

Cet amendement a pour objet de bien démontrer que sont visées les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité indiquées dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat.

*Amendement 16 concernant l'ajout d'un nouvel article 30*

Il est proposé d'ajouter 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 ainsi que la publication éventuelle de la sanction prononcée à l'égard du conseiller d'Etat concerné.**“

*Commentaire*

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.

*Amendement 17 concernant l'intitulé du chapitre 6 initial (chapitre 7 nouveau)*

Le chapitre 6 initial (chapitre 7 nouveau) prend la teneur amendée suivante:

„**Chapitre 6 7 – Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des Députés et les autres autorités publiques**“

*Commentaire*

Vu que le Gouvernement et la Chambre des Députés sont aussi à qualifier d'autorités publiques, la commission propose, par souci de clarté, de compléter l'intitulé par le terme „autres“.

*Amendement 18 concernant l'article 36 initial (article 43 nouveau)*

L'article 36 initial (article 43 nouveau) prend la teneur amendée suivante:

**„Art. 36. 43.** 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 ***pour frais de représentation. Les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance-maladie.***

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.“

*Commentaire*

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.

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. Reconnaisant 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.

\*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles ayant émis un avis au sujet du présent projet de loi, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments très distingués.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Mars DI BARTOLOMEO

\*

## TEXTE COORDONNE

### 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

- 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<sup>er</sup> – *Attributions en matière législative et réglementaire*

**Art. 1<sup>er</sup>.** (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 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'Etat 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 par la Chambre 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 au Conseil d'Etat votées. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi.

Sauf **les 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.

*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.*

(2) Si le Conseil d'Etat estime qu'un projet de loi, ou 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 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.*

**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, et nomination, fin de mandat et dissolution

##### Section 1 – *Composition*

**Art. 4.** (1) Le Conseil d'Etat est composé de vingt-et-un membres conseillers. Sur ces vingt et un membres, dont onze au moins doivent être sont détenteurs d'un diplôme universitaire luxembourgeois ou étranger sanctionnant un cycle d'études complet de niveau universitaire d'au moins quatre années grade de master en droit émis par l'Université du Luxembourg ou ont obtenu l'homologation du

~~diplôme étranger en droit et disposer du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois 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.~~

~~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.**~~

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

#### *Section 2 – Nomination*

~~**Art. 5.** Les membres du Conseil d'Etat sont nommés et démissionnés par le Grand-Duc.~~

~~Les fonctions de membre du Conseil d'Etat prennent fin après une période continue ou discontinue de douze ans. La fonction de membre du Conseil d'Etat prend encore fin au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans.~~

~~Le titre honorifique des fonctions peut être conféré par arrêté grand-ducal.~~

~~Aucun membre du Conseil d'Etat ne peut être révoqué qu'après que celui-ci, siégeant en séance plénière, a été entendu sur les motifs de la révocation.~~

~~**Art. 6. 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;**~~
- ~~3. 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. 4.** des fonctions énumérées **aux à l'articles 29 36 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 28 ci-après.**~~

~~L'acceptation du mandat de député ou d'une de ces fonctions entraîne de plein droit cessation des fonctions de membre du Conseil d'Etat.~~

~~**Art. 7. 6.** Lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège, le remplacement se fait le membre du Conseil d'Etat est nommé par le Grand-Duc, alternativement et dans l'ordre suivant:~~

- ~~a-) par nomination sur proposition d'un candidat proposé par le Gouvernement;~~
- ~~b-) par nomination sur proposition d'un candidat proposé par la Chambre des Députés;~~
- ~~c-) par nomination sur proposition d'un candidat proposé 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 désignation proposition **un trois** profils de candidat **pour chaque vacance de siège à intervenir** destinés à guider celle-ci lors de son choix.~~

~~**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<sup>er</sup>.*

Les règles fixées ~~aux alinéas qui précèdent 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 et dans les formes prévues à l'article 9.

Art. 9. Les règles fixées à l'article 5, alinéa 2 et aux articles 7 et 8 ne s'appliquent pas au Grand-Duc Héritier.

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.~~

Art. 11. Le Grand-Duc peut dissoudre le Conseil d'Etat.

Art. 12. 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 et dans les formes prévues à l'article 10.

Art. 13. 10. 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 et dissolution du Conseil d’Etat*

**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 douze** ans;
2. au moment où l’intéressé a atteint l’âge de soixante-douze ans; ou
3. lorsqu’il accepte **le l’un des mandats 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’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.

**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.

**Chapitre 3 – Mode de fonctionnement**

*Section 1 – Présidence*

**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.***

**Art. 15. 14.** (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. 16. 15.** (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. 17. 16.** 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. 18. 17.** 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. 19. 18.** 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. 20. 19.** 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.

#### **Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote constitutionnel**

##### *Section 1 – Avis et délibérations*

**Art. 21. 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 aux discussions de l'assemblée. Ces délibérations ne sont pas publiques.

Les résolutions au sujet des affaires soumises au Conseil d'Etat par le Gouvernement ou la Chambre des Députés sont prises sous la forme d'avis du Conseil d'Etat; toutes les autres le sont sous celle de délibérations du Conseil d'Etat 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“.

A moins que la loi n'en dispose autrement, tous les avis et délibérations du Conseil d'Etat doivent être approuvés en séance plénière.

##### *Section 2 – Dispense du second vote constitutionnel*

**Art. 22. 21.** Il est délibéré 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'octroi l'accord ou le refus de la dispense du second vote constitutionnel sont arrêtées sous forme de décision du Conseil d'Etat des décisions. Elles indiquent ***tant*** le nombre de conseillers qui ont participé à la décision, ***que celui des conseillers le nombre de ceux*** qui ont voté pour et contre ***ainsi que le nombre des abstentions.*** Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

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. 23. 22.** (1) Le Conseil d'Etat ne peut prendre sa de résolution, que lorsque si la majorité de ses membres en fonction n'est réunie 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 ***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.

(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 les ont appuyées voté en leur faveur.

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

Art. 24. 23. (1) Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle, soit eux-mêmes, soit leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement, ont un intérêt personnel.

(2) Aucun membre du Conseil d'Etat ne peut ni participer à la rédaction d'un avis, ni prendre part à un vote ayant trait à un projet ou une proposition de loi ou un projet de règlement, à l'élaboration desquels il a participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'Etat.

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. 25. 24. 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.

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 la publicité ou de la confidentialité des autres rendre publiques les délibérations du Conseil d'Etat.

Art. 26. 25. 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.

#### 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'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.

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'Etat 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'Etat a commis une faute disciplinaire, il propose au président du Conseil d'Etat 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 ainsi que la publication éventuelle de la sanction prononcée à l'égard du conseiller d'Etat concerné.

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.

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'Etat le plus ancien en rang.

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

Art. 27, 34. (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. 28, 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'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 7 8 – Secrétariat du Conseil d'Etat**

#### *Section 1 – Cadre*

Art. 29, 36. 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. 30, 37. En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance du poste de du secrétaire général, ses fonctions sont assurées par un le fonctionnaire de la carrière supérieure en fonction tel que prévu à l'article 29, alinéa 2, de la présente loi le plus élevé en rang de la carrière supérieure du secrétariat.

#### *Section 2 – Formation et conditions de nomination*

Art. 31, 38. Les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement prévues à l'article 29 36 alinéa 2 3 doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 32 39 ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale.

Art. 32, 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'Etat.

**Art. 33. 40.** Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article ~~29~~ **36** 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 8 9 – Dispositions budgétaires**

**Art. 34. 41.** 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. 35. 42.** (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. 36. 43.** 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 *pour frais de représentation. Les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance-maladie.*

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 9 10 – Dispositions modificatives**

**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.

**Art. 37. 45.** 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 10 11 – Dispositions transitoires et finales**

**Art. 38. 46.** Par dérogation à l'article ~~5,~~ *alinéa 2, 11, paragraphe 1<sup>er</sup>,* le mandat des conseillers d'Etat en fonctions à l'entrée en vigueur de la présente loi sera de quinze ans.

**Art. 39. 47.** La loi du 12 juillet 1996 portant organisation du Conseil d'Etat, telle qu'elle a été modifiée dans la suite, est abrogée.

**Art. 40. 48.** La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

**Art. 41. 49.** 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“.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6875/07

N° 6875<sup>7</sup>

## 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 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**

\* \* \*

**AVIS COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT**

(15.7.2016)

Par dépêche du 24 mars 2016, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'amendements au 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, adoptés par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle en date du 23 mars 2016.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous rubrique.

\*

**OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES**

Le Conseil d'État note que les auteurs des amendements ont repris une série de propositions faites par le Conseil d'État dans son avis du 18 décembre 2015. Ils ont notamment intégré un nouveau chapitre relatif à la discipline. La commission parlementaire introduit encore des modifications sur lesquelles le Conseil d'État reviendra au cours de l'examen des amendements.

La commission parlementaire pose encore la question plus fondamentale de savoir si les règles relatives à la dissolution du Conseil d'État ne devraient pas être ancrées dans la Constitution. Cette question appelle deux observations. Le Conseil d'État rappelle que la Constitution se limite à prévoir les missions du Conseil d'État et renvoie à la loi pour l'organisation de l'institution. Le constituant a adopté, sur ce point, une position différente de celle qu'il a prise par rapport à la Chambre des députés. Le Conseil d'État fait observer que cette approche est maintenue dans la proposition de révision de la Constitution. Élever au niveau de la Constitution, le régime de la dissolution impliquerait la consécration dans le texte constitutionnel d'autres règles sur la composition et le fonctionnement du Conseil d'État. Le Conseil d'État reconnaît toutefois la justesse des interrogations de la commission parlementaire en relation avec la question plus générale des relations entre organes constitutionnels. Dans cette logique, le Conseil d'État est amené à s'interroger sur la nécessité d'une disposition relative à la dissolution. À la différence de la Chambre des députés, le Conseil d'État est un organe qui n'est pas renouvelé à intervalles réguliers ou par voie d'une dissolution anticipée. Le mode de nomination des conseillers en fait un organe dont la composition varie certes, mais répond à un principe de continuité. Dans l'histoire, un seul acte de dissolution est intervenu après la Libération de 1944 dans des conditions très particulières. Les règles nouvelles sur la discipline qui prévoient la révocation d'un conseiller permettront de répondre à des problèmes individuels. Dans ces conditions, le Conseil d'État, réagissant aux questionnements de la commission parlementaire, propose d'omettre l'article 12 du projet de loi tel qu'amendé, relatif à la dissolution.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Amendement 1 concernant l'article 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'État comprend l'utilité du nouvel alinéa 4 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> aux termes duquel le Conseil d'État 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'État 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'État 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.

Après relecture de l'alinéa 3, le Conseil d'État suggère encore aux auteurs des amendements une légère modification d'ordre rédactionnel destinée à assurer la concordance des formulations entre l'alinéa 1<sup>er</sup> 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'État a été entendu en son avis.“

### *Amendement 2 concernant l'article 2*

La commission parlementaire souligne que le texte proposé par le Conseil d'État, 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 83bis de la Constitution. Dans cette optique, les auteurs des amendements distinguent entre les deux hypothèses.

Le Conseil d'État 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.

### *Amendement 3 concernant l'article 4*

L'amendement de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4 répond à une proposition du Conseil d'État. En effet, le Conseil d'État propose de compléter l'alinéa 1<sup>er</sup> 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'État est valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le quorum requis de juristes n'est plus atteint.“

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'État 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“.

### *Amendement 4 concernant l'article 6 initial (article 5 nouveau)*

Le Conseil d'État n'a pas d'observation par rapport à la réintroduction, au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 nouveau, de la condition de résidence.

En ce qui concerne le paragraphe 2, point 5, le Conseil d'État se demande si le souci compréhensible des auteurs quant au non-cumul des fonctions de membre du Conseil d'État 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. À 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'État ou celles énumérées à l'article 36, de député, de membre du Parlement européen et de membre du Gouvernement.“

*Amendement 5 concernant l'article 7 initial (article 6 nouveau)*

Le Conseil d'État 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'État 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'État. 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.

*Amendement 6 concernant l'article 8 initial (article 7 nouveau)*

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 7 nouveau, tel que reformulé, correspond, dans sa substance, au texte proposé par le Conseil d'État dans son avis du 18 décembre 2015. Le Conseil d'État 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'État), 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<sup>er</sup> 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'État. Le nombre du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à sept.

Le Conseil d'État est valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le nombre requis de conseillers d'État 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<sup>er</sup> et 2, le Conseil d'État fait observer ce qui suit.

La légitimité institutionnelle du Conseil d'État est de nature fonctionnelle et non pas électorale. Elle ne résulte pas de l'affiliation politique de ses membres. La force du Conseil d'État 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. 83bis, al. 1<sup>er</sup> Const.).

Le Conseil d'État 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'État 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'État avait noté que: „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“. Or, ainsi que le Conseil d'État 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'État relève des incohérences entre le nouvel alinéa 2 et l'alinéa 1<sup>er</sup>. Alors que l'alinéa 1<sup>er</sup> dispose que l'autorité investie du pouvoir de proposition „veille“ à l'équilibre politique, le

nouvel alinéa 2 l'oblige à „désigner 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<sup>er</sup>“. 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'État 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'État 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'État 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“<sup>1</sup>. 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'État 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 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'État de rappeler 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'État, 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'État, 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'État a pu admettre que la nécessité de veiller à la représentativité des forces politiques dans la composition du Conseil d'État 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.

#### *Amendement 7 concernant l'introduction d'un nouvel article 8*

Sans observation.

#### *Amendement 8 concernant l'article 10 initial (article 9 nouveau)*

L'amendement supprime la procédure des candidatures, en renvoyant, dans le commentaire, à la nouvelle procédure de concertation qui doit aboutir à la sélection d'un candidat à proposer. Le Conseil d'État rappelle ses réserves par rapport à l'amendement 6.

Il ajoute que la procédure des candidatures présente l'avantage de garantir la transparence et les droits individuels. Faire abstraction de toute procédure d'appel à des candidats n'est pas sans avoir un effet sur la validité de la décision de proposition de désignation, en particulier au niveau de la motivation.

<sup>1</sup> Vocabulaire juridique Gérard Cornu, Association Henri Capitant, PUF, Coll. Quadrige, 11e édition mise à jour

*Amendement 9 concernant l'introduction d'un article 11 nouveau*

Sans observation.

*Amendement 10 concernant l'article 14 initial (article 13 nouveau)*

L'article 13 nouveau prévoit la désignation conjointe du président et des deux vice-présidents parmi les membres du Conseil d'État. 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<sup>er</sup> 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.

*Amendement 11 concernant l'article 22 initial (article 21 nouveau)*

Le Conseil d'État 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'État 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.

*Amendement 12 concernant l'article 23 initial (article 22 nouveau)*

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'État 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'État avait émis des réserves dans son avis du 18 décembre 2015 en soulignant que „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“. La commission parlementaire indique avoir du mal à suivre le Conseil d'État dans son raisonnement. Le Conseil d'État 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'État 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'État. 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'État“ conforte le Conseil d'État dans ses craintes que le texte proposé entraîne une politisation des délibérations des avis et de l'institution.

*Amendement 13 concernant l'article 25 initial (article 24 nouveau)*

Sans observation.

*Amendement 14 concernant l'article 26 initial (article 25 nouveau)*

Le Conseil d'État 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'État 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.

*Amendement 15 concernant l'ajout d'un nouvel article 26*

Le Conseil d'État 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 incriminée“<sup>2</sup>. 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'État 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'État pourrait envisager de substituer aux termes „telles que définies“ les mots „telles que mises en œuvre“.

#### *Amendement 16 concernant l'ajout d'un nouvel article 30*

Le Conseil d'État 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.

À ce moment se pose la question de savoir si la publication ne devrait pas être limitée aux décisions graves prises par le Conseil d'État lui-même. À quel titre le Bureau du Conseil d'État, 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'État 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'État décide d'une publication de la sanction.“

#### *Amendement 17 concernant l'intitulé du chapitre 6 initial (chapitre 7 nouveau)*

Selon le Conseil d'État, il existe une différence entre le concept d'autorité publique et celui d'organe constitutionnel, ce qui explique la formulation retenue par le Conseil d'État dans son avis du 18 décembre 2015.

#### *Amendement 18 concernant l'article 36 initial (article 43 nouveau)*

Le Conseil d'État comprend la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> 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'État ne sont pas soumises à cotisation.

#### *Article 47 nouveau (selon le Conseil d'État)*

Comme évoqué lors de l'examen de l'amendement 1, le Conseil d'État 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.“

\*

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

**OBSERVATIONS DE LÉGISTIQUE**

En matière de légistique, le Conseil d'État émet les observations suivantes.

Il se dégage de la lecture du texte proposé, joint aux amendements parlementaires, qu'à l'article 5(2), point 5, le terme „ci-après“ est à omettre comme étant superfétatoire. Il en est de même à l'article 38.

Le terme „Secrétariat (du Conseil d'État)“, correspondant à la dénomination officielle de l'administration, sera à écrire avec une initiale majuscule aux articles 37 et 39.

Si la Chambre des députés admet la proposition du Conseil d'État formulée dans les observations préliminaires d'omettre l'article 12 du projet de loi et celle, évoquée lors de l'examen de l'amendement 1, d'insérer un article 47 nouveau sous les dispositions transitoires, la numérotation des articles subséquents ainsi que des références dans plusieurs articles en seront affectées. La suppression de l'article 12 comportera en outre une modification des intitulés du chapitre 2 ainsi que de sa section 3.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 juillet 2016.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6875/08

N° 6875<sup>8</sup>

## 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**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (16.2.2017).....	1
2) Texte coordonné.....	5

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(16.2.2017)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements au projet de loi sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adoptés dans sa réunion du 15 février 2017.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras soulignés) et les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

\*

**AMENDEMENTS**

Le détail et la motivation des amendements adoptés par la commission se présentent comme suit:

*Article 6*

L'article 6 est amendé 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 ~~deux~~ **trois** profils de candidat pour chaque vacance de siège à intervenir, destinés à guider celle-ci lors de son choix.

#### *Commentaire*

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, les membres de la Commission sont d'avis que l'indication d'un seul profil est trop restrictive, en ce qu'elle revient quasiment à désigner le candidat. 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.

#### *Article 7*

L'article 7 est amendé comme suit:

**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 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.

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.

~~**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<sup>er</sup>.**~~

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

#### *Commentaire*

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“.

#### *Article 8*

**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 **et dans les formes prévues à l'article 9.**

#### *Commentaire*

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

#### *Article 9*

L'article 9 est supprimé.

#### *Commentaire*

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé 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.

Les articles subséquents sont renumérotés.

*Article 17 (19 initial)*

L'article 17 est amendé comme suit:

**Art. 17 19.** 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.**

*Commentaire*

Il est proposé 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.

*Article 19 (21 initial)*

L'article 19 est amendé comme suit:

**Art. 19 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 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. ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.**

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.

*Commentaire*

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).

*Article 20 (22 initial)*

L'article 20 est amendé comme suit:

**Art. 20 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 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. ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.**

(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.

*Commentaire*

La Commission tient compte des observations du Conseil d'Etat en supprimant toute référence aux abstentions.

*Article 29 (31 initial)*

L'article 29 est amendé comme suit:

**Art. 29 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.

**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.**

*Commentaire*

Il est proposé 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.

*Article 47 (48 initial)*

L'article 47 est amendé comme suit:

**Art. 47 48.** La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit sa publication au **Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg Mémorial**.

*Commentaire*

Il est proposé de remplacer le terme „Mémorial“ par les termes „Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg“.

\*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles ayant émis un avis au sujet du présent projet de loi, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

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

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Mars DI BARTOLOMEO

\*

## TEXTE COORDONNE

### 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<sup>er</sup> – *Attributions en matière législative et réglementaire*

**Art. 1<sup>er</sup>.** (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 pris pour l'exécution des lois et des traités ne peut être pris par le n'est soumis au 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 lui transmettre les projets des règlements et arrêtés 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 et dissolution*

##### *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 et jusqu'à ce qu'il exerce la fonction de 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 36;
5. des fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article 26 28 ~~ci-après~~.

**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 trois~~ 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 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.

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.

**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<sup>er</sup>.**

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 **et dans les formes prévues à l'article 9.**

Art. 9. Lorsqu'il revient au Conseil d'Etat de pourvoir à la vacance d'un siège 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 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.

**Art. 9 10.** 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 et dissolution du Conseil d'Etat*

**Art. 10 11.** (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.

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.

## **Chapitre 3 – Mode de fonctionnement**

### *Section 1 – Présidence*

**Art. 11 13.** 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.

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

**Art. 12 14.** (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 15.** (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 16.** 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 17.** 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 18.** 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 19.** 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 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 19 21, sont qualifiées „délibérations du Conseil d'Etat“.

### *Section 2 – Dispense du second vote constitutionnel*

**Art. 19 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 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, ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.**

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 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 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. ~~ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.~~

(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 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.

**Art. 22 24.** 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 25.** 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 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 mises en oeuvre définies dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat.

**Art. 25 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. 26 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.

Les fonctions de membre du comité sont incompatibles avec celles de conseiller d'Etat ou celles énumérées à l'article 34 36, de député, de membre du Parlement européen et de membre du Gouvernement.

**Art. 27 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.

**Art. 28 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 ainsi que la publication éventuelle de la sanction prononcée à l'égard du conseiller d'Etat concerné.

**Art. 29 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.

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

**Art. 31 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.

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

**Art. 32 34.** (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 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'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 36.** 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 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. 36 38.** Les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement prévues à l'article 34 36 alinéa 3 doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à

l'article 37 ~~39~~ ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale.

**Art. 37 ~~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 Ssecrétariat. du Conseil d'Etat.

**Art. 38 ~~40~~.** Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article 34 ~~36~~ 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 ~~41~~.** 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 ~~42~~.** (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 ~~43~~.** 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 ~~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.

**Art. 43 ~~45~~.** 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 ~~46~~.** Par dérogation à l'article 10 ~~11~~, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 ~~47~~.** 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 48.** La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit sa publication au **Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg Mémorial**.

**Art. 48 49.** 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“.

6875/09

**N° 6875<sup>9</sup>**

**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**

\* \* \*

### **DEUXIÈME AVIS COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT**

(14.3.2017)

Par dépêche du 16 février 2017, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle en date du 15 février 2017.

Au texte desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

\*

Les amendements sous avis n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État. L'opposition formelle exprimée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016 à l'endroit de l'article 7 du projet de loi peut être levée.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 mars 2017.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6875/10, 6821/05

**N<sup>os</sup> 6875<sup>10</sup>  
6821<sup>5</sup>**

**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<sup>er</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, de même que l'article 1<sup>er</sup>, point 1, de la proposition de loi<sup>1</sup> 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<sup>er</sup>, 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

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, alinéa 3, première phrase, de la proposition de loi.

L'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> du projet de loi, ainsi que l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> „le cas d'urgence“ au lieu de „les cas d'urgence“.

En outre, la commission propose de compléter le paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4 répond à une proposition du Conseil d'Etat. En effet, le Conseil d'Etat propose de compléter l'alinéa 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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° 3940<sup>3</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> et 2.

Dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016, le Conseil d'Etat note que l'alinéa 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>. Alors que l'alinéa 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>“. 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“<sup>2</sup>. 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

<sup>2</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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 superflète.

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, la dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup>.

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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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 incriminée<sup>3</sup>. 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-

<sup>3</sup> Arrêts n<sup>os</sup> 41/07, 42/07 et 43/07 du 14 décembre 2007 de la Cour constitutionnelle (Mém. A n<sup>o</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> – *Attributions en matière législative et réglementaire*

**Art. 1<sup>er</sup>.** (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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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

6875

## Bulletin de Vote (Vote Public)

J-2016-0-1005 (PL 6875)

Date: 31/05/2017 15:46:14	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 1	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 6875 Conseil d'Etat	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 6875	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	30	2	<del>24</del>	55
Procuration:	2	0	2	4
Total:	32	2	<del>26</del>	<del>60</del>

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
<b>déi gréng</b>					
M. Adam Claude	Oui		M. Anzia Gérard	Oui	
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
Mme Loschetter Viviane	Oui	(M. Adam Claude)	M. Traversini Roberto	Oui	

<b>CSV</b>					
Mme Adehm Diane	Non		Mme Andrich-Duval Sylvie	Non	
Mme Arendt Nancy	Non		M. Eicher Emile	Non	
M. Eischen Félix	Non		M. Gloden Léon	Non	
M. Halsdorf Jean-Marie	Non		Mme Hansen Martine	Non	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Non		M. Kaes Aly	Non	
M. Lies Marc	Non	(Mme Arendt Nancy)	Mme Mergen Martine	Non	(Mme Adehm Diane)
M. Meyers Paul-Henri	Non		Mme Modert Octavie	Non	
M. Mosar Laurent	Non		M. Oberweis Marcel	Non	
M. Schank Marco	Non		M. Spautz Marc	Non	
M. Wilmes Serge	Non		M. Wiseler Claude	Non	
M. Wolter Michel	Non		M. Zeimet Laurent	Non	

<b>LSAP</b>					
M. Angel Marc	Oui		M. Arndt Fränk	Oui	
M. Bodry Alex	Oui		Mme Bofferding Taina	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		M. Cruchten Yves	Oui	
Mme Dall'Agnol Claudia	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
M. Engel Georges	Oui		M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		Mme Hemmen Cécile	Oui	
M. Negri Roger	Oui				

<b>DP</b>					
M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
Mme Brasseur Anne	Oui	(M. Graas Gusty)	M. Delles Lex	Oui	
Mme Elvinger Joëlle	Oui		M. Graas Gusty	Oui	
M. Hahn Max	Oui		M. Krieps Alexander	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		M. Mertens Edy	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui				

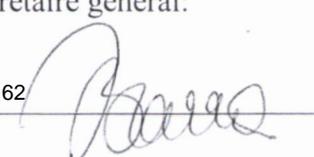
<b>déi Lénk</b>					
M. Baum Marc	Abst.		M. Wagner David	Abst.	

<b>ADR</b>					
M. Gibéryen Gast	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	
M. Reding Roy	Non				

Le Président:



pour Le Secrétaire général:



# Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 31/05/2017 15:46:14	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 1	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 6875 Conseil d'Etat	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 6875	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	30	2	23	55
Procuration:	2	0	2	4
Total:	32	2	25	59

Nom du député      Vote      (Procuration)      Nom du député      Vote      (Procuration)

n'ont pas participé au vote:

CSV

<del>M. Roth Gilles</del>	
---------------------------	--

Le Président: 

*pour* Le Secrétaire général: 

6875/11

N° 6875<sup>11</sup>

## 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

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ÉTAT**

(13.6.2017)

*Le Conseil d'État,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'État, du 2 juin 2017 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**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

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 31 mai 2017 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 18 décembre 2015, 15 juillet 2016 et 14 mars 2017;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 13 juin 2017.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau





## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 5 avril 2017

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 16, 22 et 29 mars 2017
2. 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
  - Rapporteur : Madame Simone Beissel

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
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 de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017
4. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, 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

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

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Taina Bofferding, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 16, 22 et 29 mars 2017**

Le projet de procès-verbal du 16 mars 2017 est approuvé.

**2. 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**

Mme le rapporteur présente les grandes lignes du projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document diffusé par courrier électronique le 31 mars 2017.

Le représentant du groupe politique CSV, auteur de la proposition de loi n° 6821, demande à ce qu'un nouveau chapitre V soit introduit suite au Chapitre IV afin de décrire les travaux en commission et de mentionner notamment les deux propositions d'amendements. Par ailleurs, à la page 23 du projet de rapport, il y a lieu d'adapter le passage mentionnant que le « mandat du président actuellement en fonction s'achèvera fin mars 2016 ».

Ces deux propositions sont approuvées par les membres de la Commission.

Enfin, l'orateur soulève la question de savoir ce qui se passe au cas où un membre du Conseil d'Etat introduit un recours contre une décision de révocation, et que le tribunal fait droit à sa demande. La Commission est d'avis que ce membre devra alors être réintégré.

Un autre représentant du groupe politique CSV propose d'intégrer dans le projet de rapport les citations de l'auteur de la proposition de loi n° 6821 concernant la proposition d'attribuer uniquement à la Chambre des Députés le pouvoir de désigner tous les candidats. Cette proposition n'est pas retenue, les citations en question figurant déjà dans le document parlementaire afférent.

Sous réserve d'y apporter les modifications discutées ci-dessus, le projet de rapport soumis au vote est adopté avec six voix pour (groupes politiques LSAP, DP, déi gréng), quatre voix contre (groupe politique CSV) et une abstention (sensibilité politique déi Lénk).

Le projet de loi pourra être porté sur l'ordre du jour d'une séance au mois de mai, de préférence en début d'après-midi, à la demande de Mme le rapporteur.

Les membres de la Commission proposent de retenir le modèle 1 pour les discussions en séance plénière, tout en adaptant le temps de parole du rapporteur pour que celui-ci dispose de 20 minutes.

**3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution**

Il est proposé de reprendre l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017 à l'endroit du chapitre 2.

## **Chapitre 2.- Des droits et libertés**

### **Section 1<sup>re</sup>.- Des droits fondamentaux**

#### Amendement 7 concernant les articles 12 et 13 initiaux (nouvel article 13)

Par cet amendement, la commission rejoint la proposition du Conseil d'Etat visant à regrouper sous un même article le droit de toute personne à l'intégrité physique et mentale, la prohibition de la torture et des traitements inhumains et dégradants, ainsi que l'interdiction de l'établissement de la peine de mort.

La Commission n'a pas d'observation.

### **Section 2.- Des libertés publiques**

#### Amendement 8 concernant l'article 18

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation par rapport à ces modifications d'ordre formel.

La Commission en prend note.

#### Amendement 9 concernant l'article 19

La commission propose de remplacer le libellé de l'article 13 de la Constitution en vigueur (« *Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.* ») par une disposition inspirée de la Constitution suisse<sup>1</sup> (« *Toute personne (...) a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi (...).* »).

Selon la commission, cet énoncé aurait l'avantage de la formulation positive.

Le Conseil d'Etat rappelle que le libellé actuel figure également inchangé dans la Constitution belge (article 13) depuis 1831 qui l'avait repris de la Charte constitutionnelle française de 1830 (article 53), ainsi que dans la *Grondwet* des Pays-Bas (article 17).<sup>2</sup>

La disposition signifie que le juge compétent doit être déterminé à l'avance et ne peut être établi *ad hoc* ou *ad personam*.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que le libellé historique fut introduit au vu des expériences douloureuses au cours de la Révolution française et visait plus particulièrement à prohiber l'instauration de juridictions d'exception telles qu'elles existaient sous certains régimes révolutionnaires.

Il se demande dès lors s'il ne serait pas utile de maintenir tant la version historique que la proposition de texte de la commission qui figurerait comme alinéa 2 à l'endroit du même article. Cette solution se justifierait encore dans une lecture des dispositions selon laquelle elles poursuivent des objectifs certes voisins, mais différents.

Selon le Conseil d'Etat, le nouveau texte consacre le droit au juge, tel que prévu, en particulier, dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>3</sup>. L'ancienne disposition interdit l'instauration de juridictions d'exception.

---

<sup>1</sup> Constitution suisse :

« **Art. 30, alinéa 1<sup>er</sup>.** Toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. (...) »

<sup>2</sup> Charte constitutionnelle française du 14 août 1830 :

« **Art. 53.** Nul ne pourra être distrait de ses juges naturels. »

Constitution belge (art. 13) et *Grondwet* des Pays-Bas (art. 17) :

« Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. »

<sup>3</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 19.</b> <i>Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.</i>	<b>Art. 19.</b> <i>Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.</i> <u><i>Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.</i></u>

La Commission décide de suivre le Conseil d'Etat, en notant que le libellé ainsi modifié vise la juridiction à l'alinéa 1, tandis que l'alinéa 2 se réfère au juge.

#### Amendement 10 concernant l'article 24 initial (nouvel article 23)

A l'endroit de l'article 23 nouveau (article 24 initial), la commission propose de remplacer le mot « *délits* » par « *infractions* », au motif qu'il s'agit du terme incluant toutes les catégories de violation d'une loi. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette proposition.

La Commission en prend acte.

#### Amendement 11 concernant l'article 25

Cet amendement vise à rapprocher le libellé de l'article 25 de celui figurant à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>4</sup>. Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la commission.

La Commission n'a pas d'observation.

#### Amendement 12 concernant la suppression des articles 28 et 29 initiaux et l'introduction d'un nouvel article 24

La Commission décide de reporter la discussion de ce point.

#### Amendement 13 concernant la suppression des articles 31 et 135 initiaux et l'introduction au chapitre 9 initial (**chapitre 8** nouveau).- **De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**, d'une nouvelle **section 3.- Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses**, comportant un nouvel article 114 [119]

La Commission décide de reporter la discussion de ce point.

#### Amendement 14 concernant l'introduction d'un nouvel article 31

Le Conseil d'Etat avait proposé d'instaurer un droit à la protection des données à caractère personnel dans la Constitution.

La commission s'est ralliée à cette proposition, mais estime que le texte formulé par le Conseil d'Etat serait « disproportionné par rapport aux autres libertés publiques », raison pour laquelle elle propose de faire figurer le concept d'« *autodétermination informationnelle* » dans la Constitution. Ce concept fut dégagé par la

« **Art. 6, paragraphe 1<sup>er</sup>.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi (...). »

« **Art. 13.** Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

<sup>4</sup> Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

« **Art. 11, paragraphe 1<sup>er</sup>.** Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts. »

*Bundesverfassungsgericht* allemande au sujet de la *Volkszählungsgesetz*<sup>5</sup>. Le principe de l'autodétermination informationnelle constitue un droit attaché à la personne qui tend à garantir la capacité de l'individu de décider de la communication et de l'utilisation de ses données à caractère personnel.

Selon la doctrine, le droit à l'autodétermination informationnelle ne viendrait pas s'ajouter aux autres droits (tels que le droit d'information, le droit d'accès aux données, le droit de rectification et d'opposition), mais constituerait un principe donnant sens à tous ces droits spécifiques.<sup>6</sup> Alors que le « *droit à la protection des données* » peut être perçu comme un concept défensif, le « *droit à l'autodétermination informationnelle* » lui donnerait un sens positif. Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que l'introduction de cette notion, qui ne figure pour l'instant dans aucune Loi fondamentale européenne – le constituant allemand ayant jusqu'à présent toujours hésité à consacrer la jurisprudence de la *Bundesverfassungsgericht* allemande –, constituerait une avancée par rapport à sa proposition. Il est en outre d'avis qu'à l'époque du big data, il est illusoire de croire à la possibilité, pour chaque individu, de gérer lui-même le traitement de ses données. Il appartient plutôt à l'Etat d'assurer la protection des données et d'imposer cette protection par l'établissement de règles de conduite à respecter notamment par les collectionneurs privés de données afin d'en empêcher un usage abusif.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat estime que la proposition d'introduire l'article consacrant la protection des données parmi les libertés publiques par le bout de phrase « *En vertu du principe ...* » n'est guère appropriée. Il convient de déterminer la règle dans la Constitution même. Le renvoi à un principe externe, de surcroît au fondement juridique et aux contours incertains, tel le « *principe de l'autodétermination informationnelle* », est à éviter.

Le Conseil d'Etat donne encore à considérer que le libellé qu'il avait proposé, et qui est repris de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>7</sup>, autorise également l'usage de toute donnée, soit sur base d'un consentement, soit sur base d'un fondement légal. Le droit d'accès, le droit d'information de rectification et le droit d'opposition existent d'ores et déjà. Le Conseil d'Etat signale par ailleurs que les limitations à la protection des données devront, dans ce domaine comme pour les autres libertés, respecter les contraintes de la clause transversale.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 31.</b> <i>En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.</i>	<b>Art. 31.</b> <del><i>En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle,</i></del> <i>Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.</i>

<sup>5</sup> BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983, Az. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83.

<sup>6</sup> Cf. Publication du Conseil d'Etat français : « *Étude annuelle 2014 - Le numérique et les droits fondamentaux* » ; Yves Pouillet et Antoinette Rouvroy : « *Le droit à l'autodétermination informationnelle et la valeur du développement personnel. Une réévaluation de l'importance de la vie privée pour la démocratie* » (à consulter sur [www.crid.be/pdf/public/6050.pdf](http://www.crid.be/pdf/public/6050.pdf)).

<sup>7</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 8, paragraphe 1<sup>er</sup>.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. »

M. le Président évoque un article publié courant 2015 par Me Jean-Louis Schiltz traitant de la protection des données personnelles et de l'autodétermination informationnelle, et il propose de reporter la discussion de ce point, suite à la lecture dudit article.

#### Amendement 15 concernant l'article 32 initial (nouvel article 33)

Le Conseil d'Etat note que la commission a repris sa proposition de texte tout en étendant le droit à la gratuité à toute la durée de l'enseignement secondaire. Il se rallie à cette proposition.

La Commission n'a pas d'observation.

#### Amendement 16 concernant l'article 37 initial (nouvel article 41), à la **section 4.- Des objectifs à valeur constitutionnelle**

La commission entend maintenir l'objectif, pour l'Etat, de veiller à la mise à disposition d'un logement approprié à chaque personne. Selon la commission, cet objectif tiendrait compte d'une résolution adoptée par la Chambre des Députés en date du 1<sup>er</sup> février 2007. Par ailleurs, le libellé plus vaste proposé par le Conseil d'Etat ne tiendrait pas suffisamment compte de l'obligation de relogement des communes dans certains cas de détresse. Le Conseil d'Etat prend acte de la position adoptée par la commission et de la proposition de texte.

La Commission en prend note.

#### **Section 3.- Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable**

(Intitulé de section à omettre selon le Conseil d'Etat)

#### Amendement 17 concernant l'introduction au chapitre 2 d'une nouvelle **section 3.- Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable**, comportant un nouvel article 37

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat avait préconisé l'introduction d'une clause transversale disposant que les limitations des libertés publiques doivent respecter leur contenu essentiel et le principe de proportionnalité, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.<sup>8</sup>

Dans l'amendement sous examen, la commission a suivi le Conseil d'Etat sur cette voie. Elle estime toutefois que, « dans un souci de sécurité juridique », il y aurait lieu de reformuler le texte en y incluant également les droits fondamentaux ainsi que les droits du justiciable tels que prévus par la Constitution. À cette fin, la commission propose de faire figurer la clause transversale dans une nouvelle section 3.

Le Conseil d'Etat ne saurait partager cette approche.

Il entend rappeler, d'abord, que sa proposition de restructurer le chapitre 2 relatif aux droits et libertés en trois sections repose sur l'idée de regrouper dans la section 1 les droits fondamentaux qui, selon le plan proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du chapitre 2,

<sup>8</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 52, paragraphe 1<sup>er</sup>**. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

devait regrouper les droits « qui constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles<sup>9</sup> ».

Le Conseil d'Etat avait insisté à voir interdire toute restriction de ces droits fondamentaux, raison pour laquelle il avait limité l'application de la clause transversale aux seuls droits énoncés sous la section 2 relative aux libertés publiques.

Il note par ailleurs que, tout en incluant les droits fondamentaux dans le champ d'application de la clause transversale, la commission ne semble pas envisager de l'appliquer à ces mêmes droits dans la mesure où, telle que modifiée, la clause transversale ne trouverait application que si la limitation du droit fondamental est « *prévue par la Constitution* ». Or, aucun des articles 12 à 15 (version actuelle proposée par la commission), énonçant les droits fondamentaux, ne prévoit la possibilité d'une limitation de ces droits.

Par contre, le libellé proposé par la commission excluait toute limitation de l'exercice des libertés publiques, dès lors qu'une telle possibilité n'est pas mentionnée expressément dans la disposition constitutionnelle y relative. Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat avait toutefois souligné que l'introduction de la clause transversale dans la Constitution « permettrait d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi »<sup>10</sup>. Selon l'approche choisie par le Conseil d'Etat, l'énoncé des articles de la proposition de révision regroupant les libertés publiques ne précise en effet pas, à l'endroit de chaque liberté, la possibilité d'en limiter l'exercice par une disposition respectant les conditions de la clause transversale<sup>11</sup>.

Le libellé proposé par la commission créera une situation bien plus restrictive et rigide, en ce qu'il ne permettra le recours à des mesures limitatives des libertés – toujours dans les conditions imposées par la clause transversale – que pour autant que le libellé de l'article énonçant cette liberté prévoit formellement la possibilité d'une limitation.

Si la clause transversale était adoptée dans la version proposée par la commission, le respect de la vie privée (article 15) ne saurait plus être soumis à des restrictions, la clause transversale n'étant pas applicable en l'absence de renvoi à la loi dans l'énoncé de la liberté. Or, le Conseil d'Etat, suivi à cet égard par la commission, avait précisément enlevé du libellé initial de cette liberté, dans la proposition de révision, la réserve (« sauf les exceptions fixées par la loi »), au motif que la clause transversale devait s'appliquer à toute limitation, indépendamment d'une mention spécifique dans son énoncé. De même, à titre d'exemple, le libellé proposé par la commission à l'article 24, traitant de la liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, ne contient aucune disposition limitative. Le renvoi à la loi ne figure qu'incidemment à l'alinéa 3 et est retreint aux « *infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés* ». Le terme « ces » se rapporte exclusivement à la liberté des cultes et dès lors pas à la manifestation de convictions philosophiques ou religieuses. Il semble néanmoins évident que la clause transversale devrait pouvoir s'appliquer également dans ce dernier contexte. Par rapport à la liberté des cultes, les seules limites autorisées seraient celles en rapport avec la répression des infractions.

Dans cette logique, l'application des dispositions répressives restera soumise au respect des critères de la clause transversale. Par la limitation de la clause transversale aux seules libertés pour lesquelles le texte de la Constitution prévoit lui-même la possibilité d'une restriction, la liberté syndicale (article 28), l'égalité entre hommes et femmes (article 16(3)) et le droit à l'éducation (article 33(1)), deviendraient des droits absolus pour lesquels tout

<sup>9</sup> Avis du 6 juin 2012 en introduction au chapitre 2 (doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 19).

<sup>10</sup> Cf. doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 33, *ad* article 36 nouveau proposé par le Conseil d'Etat.

<sup>11</sup> La clause transversale – tant dans la version telle que proposée par le Conseil d'Etat que dans la version proposée par la commission – n'exige pas que la limitation intervienne par une loi formelle. La clause transversale sera ainsi applicable, le cas échéant, à l'égard d'un règlement communal.

aménagement serait prohibé. De même, le droit de pétition (article 29) ne saurait être réglementé – notamment pour éviter des abus manifestes – à défaut de limitation dans le libellé.

Or, le libellé de la clause transversale tel que proposé par le Conseil d'Etat ne contenait pas la restriction quant à son application, mais accordait au législateur le droit d'organiser l'exercice des libertés publiques sous les conditions figurant dans ladite clause.

Le Conseil d'Etat estime, en outre, que la mention spécifique des droits des justiciables, droits regroupés essentiellement parmi les libertés publiques, risque de créer la confusion dans la mesure où les limitations de tous les droits énoncés sous la section 2 doivent être appréciées selon le même régime, en ce sens que toute limitation de ces droits doit respecter leur contenu essentiel et le principe de proportionnalité.

Les organes constitutionnels sont tenus, chacun dans le cadre de ses propres attributions, de veiller à ce que les limitations respectent les exigences figurant à l'article 37.

Finalement, le Conseil d'Etat relève encore que c'est à bon escient que les auteurs de la Constitution actuelle ont inséré les droits des justiciables dans le chapitre VI sous l'intitulé « De la Justice » et non pas au chapitre II sous la section des droits regroupant les libertés publiques et les droits fondamentaux. Ces règles prennent corps dans les dispositions relatives à l'organisation de la Justice et des procédures judiciaires. Ces droits revêtent une nature juridique particulière qui les différencie des autres droits regroupés aux articles 18 à 21 (dans la version du texte tel que proposé par la commission). Les droits des justiciables constituent, en effet, un cadre procédural organisé par la loi et dont l'objectif n'est pas de limiter ces droits, mais de les organiser.

Il y a dès lors lieu de maintenir cet article sous la section 2 traitant exclusivement des libertés publiques et de ne pas insérer une nouvelle section 3 sous l'intitulé « Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits des justiciables ».

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Section 3.- Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable</b> <b>Art. 37.</b> <i>Toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.</i>	<del><b>Section 3. - Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable</b></del> <del><b>Art. 37.</b> <i>Toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.</i></del>

Il s'ensuit une discussion sur l'opportunité de suivre les propositions du Conseil d'Etat. Si toute restriction des droits fondamentaux doit être interdite, comme le demande le Conseil d'Etat, alors il convient de se pencher sur la nature et l'étendue des droits fondamentaux. Il y a lieu dès lors de s'interroger sur le maintien du respect de la vie privée dans la section dédiée aux droits fondamentaux.

La Commission propose de revenir sur ce point après avoir examiné les formulations de la Commission de Venise, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

#### **Section 4.- Des objectifs à valeur constitutionnelle** (Section 3 selon le Conseil d'Etat)

#### Amendement 18 concernant la suppression de l'article 38 initial et l'introduction d'un nouvel article 29 à la **section 2.- Des libertés publiques**

La commission a fait sienne la structure proposée par le Conseil d'Etat en rangeant le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes parmi les libertés publiques du chapitre 2. Alors que le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 juin 2012, avait orienté le droit constitutionnel de pétition vers la seule Chambre des Députés, les auteurs de l'amendement entendent distinguer entre la requête adressée aux « *autorités publiques* » et la prérogative de la Chambre des Députés de recevoir des pétitions prévue à l'article 89 initial devenant le nouvel article 78 [82]. Le Conseil d'Etat conçoit une pétition adressée, outre à la Chambre, au Médiateur. Il a toutefois du mal à saisir la portée d'un mécanisme de pétition devant toutes les autorités publiques, terme d'ailleurs différent de ceux d'« *institutions constitutionnelles* ». Imagine-t-on des pétitions devant les autorités judiciaires, le Conseil d'Etat ou la Cour des comptes, voire devant des administrations comme l'Administration des contributions directes ou la Police grand-ducale ? Le Conseil d'Etat reste d'avis qu'il y a lieu de se limiter au droit de pétition devant la Chambre des Députés. Il est vrai que l'article 33 de la Constitution suisse étend le droit de pétition à toutes les « *autorités* »<sup>12</sup>. L'article 44 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 227 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoient la pétition uniquement devant le Parlement européen<sup>13</sup>. L'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ajoute, en son paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, *sub d*), le Médiateur européen et prévoit, par ailleurs, que le citoyen de l'Union peut « s'adresser » aux institutions qui sont déterminées avec précision<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Constitution suisse :

« **Art. 33.** Toute personne a le droit, sans qu'elle en subisse de préjudice, d'adresser des pétitions aux autorités.

Les autorités doivent prendre connaissance des pétitions. »

Commentaire à lire au portail des autorités suisses en ligne (ch. ch, v° Pétitions) : « Le droit de pétition est compris comme le droit d'adresser une requête écrite à une autorité compétente en la matière. Cette demande peut concerner n'importe quelle activité de l'État. Les autorités sont tenues de prendre connaissance de ces requêtes, mais pas de les traiter ou d'y répondre. Toutefois, dans les faits, elles le font presque toujours. [La pétition] peut être formulée sous forme de requête, de réclamation ou de simple suggestion. »

<sup>13</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

« **Art. 44.** Tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de pétition devant le Parlement européen. »

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« **Art. 227.** Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement. »

<sup>14</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

« **Art. 20, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>.** Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

...

d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue. »

Le Conseil d'Etat note que le droit à recevoir une réponse, découlant de l'alinéa 2 proposé par la commission, ne s'applique pas seulement aux pétitions de l'alinéa 1<sup>er</sup>, mais couvre toutes les « *demandes* » adressées aux « *autorités publiques* ». Il considère que le terme de « *pétition* » va au-delà de celui de « *demande* », alors que la pétition couvre, à côté des demandes, la formulation de plaintes, de vœux, de critiques ou d'une opinion. Un élargissement des destinataires d'une pétition à toutes les « *autorités publiques* » pose le problème de la délimitation des notions de « *pétition* » et de « *demande* ». Le droit de pétition implique une réaction au niveau de la Chambre, mais ne saurait obliger celle-ci à répondre à des « *demandeurs* » dans une logique de droit administratif.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose de limiter le droit de pétition à la Chambre des Députés. Dans cette logique, l'alinéa 2 tel que proposé par les auteurs de l'amendement, sur l'obligation pour les autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable, n'a plus pertinence et peut être omis.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la modification terminologique consistant à remplacer le terme de « *chacun* » par « *toute personne* » à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 29.</b> <i>Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.</i>	<b>Art. 29.</b> <i>Toute personne a le droit d'adresser <u>à la Chambre des députés</u> des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.</i>
<i>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.</i>	<del><i>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.</i></del>

Suite aux critiques exprimées par le Conseil d'Etat, il est rappelé que le texte proposé par la Commission regroupait, d'une part, le droit de pétition et, d'autre part, les demandes écrites adressées aux autorités publiques. Or, le Conseil d'Etat, contrairement à la Commission, semble considérer qu'il y aurait un lien entre ces deux idées.

Les membres de la Commission s'interrogent sur l'opportunité de suivre le Conseil d'Etat, en supprimant la référence aux autorités publiques et en liant les pétitions publiques à la Chambre des Députés :

- Le libellé proposé par la Commission est inspiré de l'article 27<sup>15</sup> actuel de la Constitution.
- Si le droit de pétition visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> comprenait tout type de pétitions, comme celles adressées aux communes, ou encore les initiatives citoyennes ou similaires, serait-il utile alors de prévoir une disposition *ad hoc* dans la Constitution ? D'autant plus que la disposition en question ne règle pas les effets.
- Si le droit de pétition devait être lié à la Chambre des Députés, ne serait-il pas utile de maintenir l'alinéa 2, et de supprimer l'alinéa 1<sup>er</sup> pour l'intégrer, le cas échéant, dans le chapitre consacré à la Chambre des Députés ?

M. le Président propose de revenir sur ce point après avoir analysé ce type de dispositions dans d'autres Constitutions.

<sup>15</sup> **Art. 27.**

Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques, des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.- Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

Amendement 19 concernant la suppression de l'article 39 initial et du paragraphe 3 de l'article 101 initial et l'introduction d'un nouvel article 107 [112] au chapitre 8.- De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1<sup>re</sup>.- Des règles générales d'administration

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de prévoir une disposition générale visant la responsabilité civile de l'Etat. Le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs de l'amendement d'inclure les bourgmestres et les membres de l'exécutif local. Il considère que ces situations sont couvertes par le droit commun étant donné qu'un membre du collège échevinal agissant pour le compte de la commune engage nécessairement la responsabilité de celle-ci.

Amendement 20 concernant l'introduction d'un nouvel article 40

La commission propose de réserver un article particulier au statut des personnes handicapées. Pour éviter la conclusion que l'« *intégration sociale* » visée à l'alinéa 2 de l'article 38 tel que proposé par le Conseil d'Etat, inspiré de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution actuelle<sup>16</sup>, se limite au seul monde du travail, elle met l'accent sur l'« *égale jouissance des droits* », formule reprise de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées<sup>17</sup>. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la précision de cet objectif constitutionnel. Il propose d'écrire « *jouissance de tous les droits par les personnes* ».

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 40.</b> <i>L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap.</i>	<b>Art. 40.</b> <i>L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits <u>par les</u> personnes atteintes d'un handicap.</i>

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

#### 4. Divers

Le calendrier des prochaines réunions se présente comme suit :

- Le 3 mai 2017 à 10h30
  - o 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution : Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 7 avril 2017
- Le 4 mai 2017 à 15h30
  - o 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017

<sup>16</sup> Constitution luxembourgeoise :

« **Art. 11, paragraphe 5.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. »

<sup>17</sup> Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées :

« **Art. 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>.** La présente Convention a pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque. »

Luxembourg, le 5 avril 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président,  
Alex Bodry





CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 18

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 15 mars 2017**

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 mars 2017
2. 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
  - Rapporteur : Madame Simone Beissel

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017
3. 7109 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2016
  - Rapporteur : Madame Martine Hansen

- Elaboration d'une prise de position
4. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, M. Fränk Arndt remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert

Mme Cathy Maquil, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

### **1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 mars 2017**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 8 mars 2017 est approuvé.

- 2. 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**

#### Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017

Dans son deuxième avis complémentaire du 14 mars 2017, le Conseil d'Etat note que les amendements soumis pour avis n'appellent pas d'observation de sa part. 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.

Il est convenu que Mme le rapporteur finalise le projet de rapport pour le 5 avril 2017.

M. Paul-Henri Meyers propose à Mme le rapporteur d'intégrer dans le projet de rapport la proposition de loi n° 6821 portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, dont il est l'auteur.

### **3. 7109 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2016**

#### Elaboration d'une prise de position

Le rapport d'activité de l'Ombudsman 2016 fait état d'une recommandation n° 51 visant à modifier la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur. La recommandation est suivie d'une proposition de texte. Pour les détails, il est prié de se référer à l'annexe 1.

M. le Président renvoie au procès-verbal de la réunion jointe de la Commission des Pétitions et de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 24 juin 2015 (cf. Annexe 2), au sujet de l'évaluation de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur. Pendant cette réunion, un grand nombre de points figurant dans la recommandation n° 51 ont été abordés. De plus, le procès-verbal permet de retracer les positions du Ministère d'Etat et des différents groupes politiques.

En conclusion de ladite réunion, il avait été retenu que les modifications envisagées seraient introduites par le biais d'une proposition de loi.

Les positions sur les différents points peuvent être résumées de la façon suivante :

- Dénomination de l'institution  
La Commission avait accueilli favorablement le changement de dénomination du « médiateur » en « ombudsman ».
- Mission de protection des droits de l'Homme

Il avait été retenu que la mission de protection des droits de l'Homme faisait implicitement partie du domaine de compétence de l'Ombudsman tout en se limitant à son champ d'action, c'est-à-dire aux relations entre les citoyens et les administrations.

Il avait été proposé, lors de la réunion précitée, de trouver une formulation adéquate pour préciser cette mission dans la loi du 22 août 2003.

Le représentant du groupe politique CSV rappelle que l'Ombudsman ne peut être investi d'une mission générale de protection des droits de l'Homme.

- Elargissement du champ de compétence à tout organisme investi d'une mission de service public

Ce point reste à clarifier, vu la difficulté de fixer des critères de définition de la « mission de service public ».

- Démarches préalables

L'Ombudsman propose de clarifier la disposition de l'article 3, paragraphe 1 de la loi du 22 août 2003 selon laquelle : « La réclamation doit être précédée des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause aux fins d'obtenir satisfaction. », qui est source d'interprétations divergentes. Ainsi, l'Ombudsman propose de prévoir désormais que l'utilisateur devra intervenir personnellement auprès du service concerné pour demander une explication ou pour la contester.

- Droit d'autosaisine limité

Il avait été retenu qu'un droit d'autosaisine général n'était pas envisageable. En revanche, une autosaisine ponctuelle pour un problème individuel est envisageable sous réserve d'informer la personne concernée par le dossier et d'obtenir son accord.

Il convient d'élaborer une formulation adéquate. La proposition de texte de l'Ombudsman à l'endroit de l'article 2, paragraphe 5 semble trop extensive.

- Exécution des recommandations

Il avait été retenu qu'il était envisageable d'introduire un délai dans lequel le Gouvernement doit prendre position par rapport à une recommandation. Toutefois, il ne semble pas opportun d'introduire un délai contraignant pour la transposition d'une recommandation.

- Délai de réponse imposé aux administrations

Il avait été proposé de prévoir un délai de réponse pour les administrations concernées par les réclamations. Ce délai pourrait être fixé à un mois.

- Suspension des délais de recours

Il ne semblait pas y avoir d'objection à l'introduction d'une suspension des délais de recours, si les modalités étaient clairement délimitées.

Une des pistes évoquées lors de ladite réunion était de se baser sur la loi du 22 décembre 1986 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice.

- Recours aux méthodes de médiation et de conciliation

Les commissions parlementaires et les représentants gouvernementaux s'étaient déclarés d'accord avec la proposition de l'Ombudsman de préciser dans la loi précitée que l'Ombudsman procède à la résolution à l'amiable des différends dont il est saisi par voie de médiation ou par voie de conciliation.

Le représentant du groupe politique CSV rappelle que la médiation ne saurait jouer en présence de textes ou d'interprétations de textes clairs. Dans les cas de rigueur, l'Ombudsman aurait la possibilité de signaler ces cas individuels.

- Délégué de l'Ombudsman

Il avait été retenu qu'une délégation de signature était envisageable, du moins pour les décisions administratives internes. En revanche, il ne semble pas souhaitable de prévoir la désignation d'un adjoint.

- Nomination et serment de l'Ombudsman

Le représentant gouvernemental avait souligné que ces propositions concernaient exclusivement la Chambre, de sorte que le Ministère d'Etat s'abstenait de toute prise de position.

Le texte joint à la recommandation n° 51 propose que la nomination du médiateur se fasse par la Chambre des Députés à majorité qualifiée de voix.

Une telle procédure de nomination, recommandée par la Commission de Venise, renforcerait l'apparence d'indépendance et d'impartialité de la personne désignée.

Les membres de la Commission conviennent de vérifier si ce mode de nomination existe déjà actuellement.

Pour traduire au mieux la mission de l'Ombudsman, il est proposé de compléter le serment actuel par une référence à l'engagement d'indépendance.

- Formation de l'Ombudsman et de son personnel

Il avait été retenu que la formation en médiation ne pouvait pas être une condition préalable pour l'accès à la fonction d'Ombudsman ainsi que pour le recrutement du personnel, mais que le personnel devait obligatoirement suivre une formation en médiation en cours d'emploi.

- Consultations d'experts

Les commissions parlementaires ainsi que le Ministère d'Etat s'étaient ralliés à la proposition d'ancrer dans la loi le droit du médiateur de se faire assister par des experts dans l'exécution de ses missions.

- Inscription de l'Ombudsman dans la Constitution

Le représentant gouvernemental avait précisé que le Ministère d'Etat n'avait pas d'objection par rapport à l'inscription de l'Ombudsman dans la Constitution, tout en soulignant que cette décision relevait de la compétence de la Chambre.

Il est proposé de revenir ultérieurement sur ce point.

M. le Président propose que la Commission retienne ces conclusions et qu'elle formule, sur ces bases, des amendements ponctuels à la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur.

Il n'y a pas lieu de reformuler l'ensemble de la loi. La proposition de loi pourra avoir une étendue plus limitée, les grandes orientations de la législation actuelle étant toujours partagées.

Il est proposé de vérifier s'il existe d'autres recommandations, formulées par l'Ombudsman actuel ou son prédécesseur, qui ont trait à la Constitution et aux Institutions et qui n'auraient pas encore été exécutées.

#### 4. Divers

Le calendrier et les ordres du jour des prochaines réunions de la Commission se présentent comme suit :

- Le jeudi 16 mars 2017 à 10h30 :
  - o Présentation des propositions du ministre de la Justice pour une réforme de la Justice
- Le mercredi 22 mars 2017 à 10h30 :
  - o 7095 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
    - Désignation d'un rapporteur
    - Présentation du projet de loi
    - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  - o 7109 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman 2016
    - Elaboration d'une prise de position
- Le mercredi 5 avril 2017 à 10h30 :
  - o Projet de loi n° 6875 : Présentation et adoption d'un projet de rapport
  - o Rapport d'activité de l'Ombudsman 2016 : Elaboration d'une prise de position

En outre, la Commission devra fixer une série de réunions pour examiner l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017 sur la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. 6030).

Luxembourg, le 15 mars 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président,  
Alex Bodry

Annexe 1

Recommandation n° 51 : modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur.

Annexe 2

Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2015



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

AT/vh

P.V. PETI 23  
P.V. IR 36

## Commission des Pétitions

et

## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2015

#### Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 8 juin 2015
2. Evaluation de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur
  - Echange de vues avec des représentants du Ministère d'Etat
  - Conclusions des commissions
3. Uniquement pour la Commission des Pétitions  
Suivi des pétitions

\*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Marco Schank, M. Roberto Traversini, M. David Wagner, membres de la Commission des Pétitions

M. André Bauler remplaçant Mme Joëlle Elvinger, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Luc Feller, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Max Hahn, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, membres de la Commission des Pétitions

M. Claude Adam, Mme Joëlle Elvinger, M. Léon Gloden, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

\*

Présidence : M. Marco Schank, Président de la Commission des Pétitions  
M. Alex Bodry, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

\*

## **1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 8 juin 2015**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

## **2. Evaluation de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur**

Les commissions procèdent à l'examen du tableau synoptique reprenant les différentes propositions de réforme de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur. Le représentant gouvernemental précise que la prise de position du Ministre d'Etat du 12 mai 2015 se rapporte aux conclusions de la Commission des Pétitions retenues dans le cadre du débat d'orientation de l'année passée. Certains éléments de la prise de position ne sont donc plus actuels.

De l'échange de vues avec les représentants du Ministère d'Etat il y a lieu de retenir les éléments suivants :

### 1) Dénomination de l'institution

Le représentant gouvernemental explique que « médiateur » est la dénomination la plus appropriée pour décrire la mission essentielle de l'institution, à savoir la résolution de conflits à l'amiable entre administrations et citoyens. Il peut cependant comprendre le souci des commissions parlementaires de renforcer la visibilité de l'institution auprès du public de sorte que le Ministère d'Etat ne s'oppose pas à un changement de la dénomination en « ombudsman ».

Le représentant du groupe politique CSV souligne que si la Chambre décidait de retenir la dénomination « ombudsman », ce terme devrait être respecté strictement. L'orateur n'est d'ailleurs pas en faveur de réformer l'institution dans le sens d'un défenseur des droits à l'instar du modèle français.

La représentante du groupe politique DP est favorable au terme « ombudsman » comme il s'agit, d'une part, d'un terme consacré au plan international et, d'autre part, d'un terme familier aux citoyens. Elle se rallie au constat qu'un défenseur des droits est une institution d'une toute autre nature laquelle n'est pas adaptée à la situation luxembourgeoise.

### 2) Compétence générale pour une protection des droits de l'Homme à préciser dans la loi du 22 août 2003

D'après le Ministère d'Etat, les droits de l'Homme font implicitement partie du domaine d'action du médiateur. Dans le cadre de sa compétence générale pour des litiges entre administrations et citoyens, toute violation des droits de l'Homme par une administration relève évidemment du champ d'action du médiateur.

Le représentant gouvernemental souligne que la recommandation 1615 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dispose que chaque pays peut attribuer à son médiateur des compétences supplémentaires en matière de protection des droits de

l'Homme. L'assemblée estime néanmoins que le médiateur est avant tout, par essence, un intermédiaire entre les citoyens et l'administration<sup>1</sup>. Sous le point 10.3 de la recommandation 1615, l'assemblée parlementaire prévoit certes la possibilité de conférer à cette institution une attribution plus large en matière de droits de l'homme, mais cela seulement lorsque, en l'absence d'autres dispositifs complémentaires spécifiques, les conditions nationales l'exigent. Certains pays ont conféré une mission générale de protection des droits de l'Homme au médiateur comme ils n'ont pas d'autres institutions en charge de cette mission. Or, au Luxembourg, des institutions comme la CCDH, le CET ou encore l'ORK sont également compétentes pour des violations des droits de l'Homme. L'orateur estime que la mission de protection des droits de l'Homme du médiateur se limite à son champ d'action, c'est-à-dire aux relations entre citoyens et administration. Il y a lieu de trouver la formulation adéquate pour préciser cette mission dans la loi du 22 août 2003.

Le représentant du groupe politique CSV rappelle que le médiateur s'est vu attribuer en 2011 une compétence supplémentaire en matière de protection des droits de l'Homme, à savoir le contrôle externe des lieux privés de liberté<sup>2</sup> dans le cadre de l'approbation par le Luxembourg du protocole facultatif se rapportant à la Convention de l'ONU contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La loi du 10 avril 2010 a désigné le médiateur en tant que mécanisme national de prévention de la torture. L'orateur rappelle que le médiateur s'est vu attribuer cette mission parce que le législateur n'a pas voulu créer une nouvelle instance. La mission de contrôle des lieux privés de liberté est une mission fondamentalement différente de celle conférée au médiateur par la loi de 2003 de sorte que, d'un point de vue juridique et politique, il n'a pas été opportun de les réunir dans un même texte de loi. Voilà pourquoi ces nouvelles missions ont été déléguées au médiateur par la loi du 10 avril 2010. L'orateur conclut que le contrôle externe est une mission spéciale du médiateur qui ne peut servir d'argument pour l'attribution d'une mission générale de protection des droits de l'Homme. Il n'y a pas qu'une seule institution au Luxembourg défendant les droits de l'Homme.

M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle réitère qu'une mission de protection des droits de l'Homme du médiateur est délimitée par son champ de compétence lequel concerne essentiellement les relations entre les citoyens et l'administration. Le médiateur vérifie l'application des droits de l'Homme lorsqu'il est saisi d'une réclamation individuelle.

Les commissions parlementaires décident d'introduire une formulation adéquate dans la loi organique du Médiateur.

### 3) Inscription du médiateur dans la Constitution

---

<sup>1</sup> Recommandation 1615 (2003) - point 3 : « L'Assemblée note que l'évolution des modes de protection des droits de l'homme s'est répercutée sur le rôle du médiateur, dans la mesure où le respect des droits de l'homme fait désormais partie des normes qui s'imposent à une bonne administration et qui conditionnent la légalité de ses actes. Les caractéristiques constitutionnelles et législatives propres à chaque pays peuvent en outre conférer au mandat des divers médiateurs des compétences supplémentaires en matière de protection des droits de l'homme. L'Assemblée estime néanmoins que le médiateur est avant tout, par essence, un intermédiaire entre les citoyens et l'administration. »

<sup>2</sup> Loi du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions.

Le représentant gouvernemental précise que le Ministère d'Etat n'a aucune objection par rapport à l'inscription du médiateur dans la Constitution, tout en soulignant que cette décision relève de la compétence de la Chambre.

4) Élargissement du champ de compétence à tout organisme investi d'une mission de service public

Le Ministère d'Etat est en principe d'accord d'élargir le champ de compétence du médiateur à des organismes investis d'une mission de service public. Le représentant gouvernemental explique qu'il n'est pas évident de fixer les critères de définition de la « mission de service public ». Il y a lieu de s'inspirer de la doctrine française, notamment de la jurisprudence du Conseil d'Etat pour définir ce qui relève du service public. Plusieurs questions se dégagent : faut-il définir le service public en énumérant des domaines ou faut-il plutôt déterminer des critères auxquels doit répondre un service public ? En ce qui concerne la définition d'un organisme investi d'une mission de service public, s'agira-t-il d'une autorité publique qui répond à un besoin d'intérêt général ? Se pose en outre la question de savoir qui tranchera en cas de contestation des compétences du médiateur par un organisme à contrôler.

Le représentant gouvernemental rappelle en outre que dans le cadre du projet de loi 4832 instituant un médiateur, le Conseil d'Etat avait proposé d'exclure de la compétence du médiateur les établissements publics exerçant des activités industrielles ou commerciales dans le but d'éviter toute discrimination là où un établissement public n'assurant pas un service public se trouve dans une situation de concurrence avec des entreprises privées<sup>3</sup>. La commission parlementaire avait finalement retenu de maintenir les établissements publics dans le champ de compétence du médiateur, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales.

Le représentant du groupe politique CSV se rallie au constat qu'il n'est pas évident de définir une « mission de service public ». L'élargissement du champ de compétence du médiateur ne peut se faire qu'avec une délimitation claire et précise de ce qui est à considérer comme étant un service public. L'orateur concède qu'il y a lieu d'agir comme il y a effectivement une incohérence au niveau des compétences du médiateur.

En ce qui concerne la définition du service public, M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de s'inspirer du droit communautaire, en particulier de la directive dite « Bolkestein » afin de trouver une notion adéquate visant à limiter le périmètre.

Le représentant du groupe politique CSV s'interroge si le fait de qualifier des services d'un organisme de droit privé comme étant des missions de service public aura des répercussions en matière de responsabilité de l'Etat ou des communes. Qu'en est-il par exemple de la responsabilité de l'Etat si l'organisme en charge du service public est confronté à des difficultés d'ordre budgétaire ?

---

<sup>3</sup> Extrait du rapport de la Commission au sujet du projet de loi 4832 : « La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne partage pas entièrement cette proposition du Conseil d'Etat. Le terme générique d'établissement public doit englober à la fois les établissements relevant de l'Etat et ceux relevant des communes.

Quant à la limitation proposée pour les établissements publics n'exerçant pas d'activités industrielles ou commerciales, elle paraît à la fois trop vague et trop générale. Certains établissements, tel le Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau du Kirchberg, le Fonds d'Assainissement de la Cité Syrdall, le Fonds pour le développement du logement et de l'habitat, pour ne citer que quelques-uns, peuvent avoir une mission de service public tout en exerçant des activités commerciales. »

La représentante du groupe politique DP souligne que le fait d'élargir les compétences du médiateur aux services publics fera augmenter considérablement la charge administrative de la Médiateure

Le représentant du groupe politique déi gréng estime que l'existence d'une convention entre l'Etat et le prestataire de même que le financement par le budget public du service public pourrait servir de critère pour déterminer les services relevant de la compétence du médiateur.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk est d'avis qu'au vu de la multiplication des services publics assurés par des organismes privés moyennant un financement public, l'élargissement du champ de compétence du médiateur établit un encadrement et un contrôle de ces services. L'orateur propose un débat général au sujet du concept de service public. Parallèlement à l'inscription du médiateur dans la Constitution, il suggère de discuter de l'opportunité de reprendre une définition du service public au niveau constitutionnel.

Pour le représentant du groupe politique CSV, il est envisageable de retenir au niveau de la convention entre l'Etat et le prestataire privé d'une mission de service public, à côté des détails relatifs au financement, une obligation que le service pourra faire l'objet d'un contrôle par le médiateur en cas d'une réclamation individuelle.

#### 5) Droit d'autosaisine et pouvoirs d'investigation

Le représentant gouvernemental estime que la proposition de la Médiateure relative au droit d'autosaisine et aux pouvoirs d'investigation dépasse largement le concept initial de l'institution. Or, le Ministère d'Etat ne souhaite pas bouleverser fondamentalement ce concept mis en place par la loi du 22 août 2003.

Pour le représentant gouvernemental, il est difficile d'évaluer l'envergure de la proposition de la Médiateure. Un droit d'autosaisine général afin de contrôler le fonctionnement de l'administration n'est pas une mission du médiateur. Une autosaisine ponctuelle pour un problème individuel est envisageable sous réserve d'avoir l'accord de la personne concernée par le dossier.

Pour ce qui est des trois autres pouvoirs d'investigation demandés par la Médiateure, le représentant gouvernemental estime que de telles attributions se situent dans le cadre d'un pouvoir d'enquête plus général. En accordant au médiateur un pouvoir d'investigation sur place ainsi qu'un droit d'entendre toute personne susceptible de fournir des informations, des procédures devraient être mises en place afin d'encadrer ces pouvoirs. A noter qu'un Ombudsman investi de tels pouvoirs est d'ailleurs plutôt l'exception sur le plan international. Une administration pourra contester l'action du médiateur de sorte que les dossiers devraient en fin de compte être tranchés par un juge. Il faudrait en outre régler le cadre dans lequel les personnes sont entendues : peuvent, respectivement doivent-elles se faire assister ? Un procès-verbal contradictoire est-il dressé ? Des questions similaires se posent pour un contrôle sur place. Le Ministère d'Etat émet donc ses réserves quant à l'attribution de ces pouvoirs d'investigation.

M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'est pas en faveur d'un droit d'autosaisine général, lequel serait contraire à la nature de l'institution actuelle. Lors du dernier échange de vues avec la Médiateure, les commissions parlementaires s'étaient déclarées d'accord d'examiner un droit d'autosaisine limité. Si une plainte individuelle induisait un doute que des problèmes similaires se présentent dans d'autres dossiers, la Médiateure pourrait avoir accès aux dossiers individuels à condition d'avoir l'accord des personnes tierces concernées.

La représentante du groupe politique DP s'inquiète qu'avec l'attribution de tels pouvoirs d'investigation, le médiateur risque de s'ériger en juge au détriment de la conciliation et de la médiation pour un règlement à l'amiable des litiges. Par ailleurs, il s'agit d'éviter que le médiateur se transforme en administration aux procédures lourdes et complexes.

Le représentant du groupe politique CSV rappelle que, comme déjà évoqué lors des dernières réunions, il y a lieu de veiller que le médiateur n'empiète pas sur des prérogatives de la Chambre en cas de dysfonctionnement éventuel d'une administration. Le médiateur ne peut en aucun cas disposer d'un droit d'autosaisine général. S'il constate lors de l'instruction d'un dossier individuel qu'il peut y avoir des dossiers similaires, il doit informer les personnes concernées et demander leur accord pour avoir accès à leur dossier.

En réponse à la question de savoir comment la Médiateure pourrait prendre connaissance de problèmes dans d'autres dossiers individuels, plusieurs membres estiment que seule l'administration concernée peut lui procurer cette information.

#### 6) Exécution des recommandations

Le Ministère d'Etat peut se rallier à la proposition du délai dans lequel le Gouvernement doit prendre position par rapport à une recommandation. Il n'est cependant pas en faveur d'un délai contraignant pour la transposition d'une recommandation.

Pour le représentant du groupe politique CSV il s'agit d'un accusé de réception dans lequel le Gouvernement explique s'il envisage de transposer la recommandation et dans quels délais, sinon de fournir une motivation pourquoi il ne transposera pas une recommandation. C'est une méthode de communication appropriée entre administrations. C'est d'ailleurs dans l'intérêt de la Chambre de connaître la position gouvernementale afin de mener les débats politiques en toute connaissance de cause.

#### 7) Délai de réponse imposé aux administrations

A l'instar de la procédure applicable aux questions parlementaires, le Ministère d'Etat propose d'imposer un délai de réponse d'un mois aux administrations, avec la possibilité de le prolonger d'un mois s'il s'agit de dossiers complexes.

Les commissions accueillent favorablement cette proposition.

#### 8) Suspension des délais de recours

Le représentant gouvernemental explique que la suspension des délais de recours est exceptionnelle dans les pays européens. Le Ministère d'Etat ne s'oppose cependant pas à une suspension des délais de recours. Il serait impératif de prévoir que la saisine du médiateur doit être préalable à la procédure judiciaire.

Un représentant de groupe parlementaire CSV reste réticent face à cette proposition. Une telle suspension aura des répercussions sur la situation des personnes tierces, par exemple pour des litiges en rapport avec le PAG ou un PAP dans une commune. La suspension des délais de recours permettra par exemple de retarder la construction d'un lotissement, ce qui léserait également l'intérêt des tiers et pourrait en outre être utilisé comme moyen dilatoire.

La représentante du groupe politique DP se rallie à ces critiques. De plus, une suspension des délais de recours pendant 3 mois est trop longue. Elle s'interroge comment les personnes tierces concernées seraient informées de la date de saisine de l'Ombudsman et donc du début de la période de suspension.

Pour M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle il faut clairement délimiter une telle suspension. Il propose de se renseigner auprès des autorités belges au sujet de l'application de la suspension des délais de recours.

Le représentant du groupe parlementaire CSV renvoie à la loi du 22 décembre 1986 relative au relevé de la déchéance résultant de l'expiration d'un délai imparti pour agir en justice et notamment à la disposition qu'une personne peut être relevée de la forclusion résultant de l'expiration du délai si elle s'est trouvée dans l'impossibilité d'agir.

#### 9) Recours aux méthodes de médiation et de conciliation

D'après la Médiateure, la description des tâches reprise dans la loi du 22 août 2003 correspond plutôt à celles d'un conciliateur. La Médiateure propose des solutions aux réclamants, ce qui correspond à la méthode de conciliation. Elle suggère de préciser dans la loi précitée que l'Ombudsman procède à la résolution à l'amiable des différends dont il est saisi par voie de médiation ou par voie de conciliation.

M. le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle explique la différence entre la technique de médiation et de conciliation. Un médiateur ne fait pas de propositions mais les parties litigieuses doivent elles-mêmes dégager les solutions. En revanche, un conciliateur peut proposer des solutions menant à la résolution du litige.

Les commissions parlementaires et les représentants gouvernementaux peuvent se rallier à cette proposition de la Médiateure.

#### 10) Délégué de l'Ombudsman

Pour le représentant gouvernemental, la proposition de la Médiateure comporte deux éléments : d'un côté, une délégation de signature, et d'autre part, la désignation d'un adjoint. Le Ministère d'Etat ne voit aucune difficulté de reprendre la délégation de signature au niveau de la loi, mais reste cependant réticent quant à la désignation d'un adjoint du médiateur. A noter qu'à l'étranger la mise en place de délégués d'un Ombudsman est plus rare. Le défenseur des droits en France a des délégués, par contre, dans les pays plus petits comme les pays scandinaves ou la Belgique, l'Ombudsman n'a pas d'adjoint.

Les commissions ne voient pas de problème que la Médiateure délègue un pouvoir de signature à un fonctionnaire pour des décisions administratives internes. Ceci est cependant plus délicat pour la communication avec les gens et les administrations. L'acceptation des propositions de la Médiateure par les acteurs du litige sera plus grande si les courriers sont signés par la Médiateure même.

Il y a lieu d'examiner si les dispositions concernant les délégations de signature dans l'administration gouvernementale sont également applicables pour la Médiateure.

#### 11) Indépendance budgétaire

Pour le Ministère d'Etat il n'y pas lieu de modifier les procédures budgétaires actuellement applicables au médiateur.

#### 12) Nomination et serment de l'Ombudsman

Le représentant gouvernemental souligne qu'il s'agit des propositions qui concernent exclusivement la Chambre de sorte que le Ministère d'Etat s'abstient de toute prise de position.

### 13) Formation de l'Ombudsman et de son personnel

Les commissions soulignent que la formation en médiation ne peut pas être une condition préalable pour l'accès à la fonction d'Ombudsman ainsi que pour le recrutement du personnel. Mais le personnel devra obligatoirement suivre une formation en médiation en cours d'emploi.

### 14) Consultations d'experts

Les commissions parlementaires ainsi que le Ministère d'Etat se rallient à la proposition d'ancrer le droit du médiateur de se faire assister par des experts dans l'exécution de ses missions dans la loi.

### 15) Statut du personnel

A la lumière des pouvoirs dont dispose le médiateur, le Ministère d'Etat est d'avis qu'il est préférable que le secrétariat du médiateur soit composé d'agents soumis au statut de la Fonction publique.

### 16) Recevabilité des réclamations

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 3 de la loi du 22 août 2003 dispose que « la réclamation doit être précédée des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause aux fins d'obtenir satisfaction ». Or, comme les formalités de ces démarches préalables ne sont pas précisées, cette disposition peut être source d'interprétations divergentes. Pour des raisons de clarté, la Médiateure propose de remplacer les termes « démarches administratives appropriées » par la formulation « l'administré a le droit de saisir l'Ombudsman s'il n'a pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente ».

Le représentant gouvernemental se rallie au principe d'apporter des précisions à la disposition précitée, tout en soulignant que le libellé « obtenir satisfaction » n'est pas nécessairement plus clair. Il est retenu de trouver une formulation plus appropriée dans le cadre de la réforme de la loi du 22 août 2003.

### 17) Secrets opposables au médiateur

Le Ministère d'Etat est en train d'examiner la question des secrets opposables au médiateur avec le Ministère des Finances et le Ministère de la Justice. La question des secrets opposables est d'autant plus pertinente à la lumière d'un renforcement des pouvoirs du médiateur dans le cadre d'une autosaisine limitée à des dossiers individuels. La loi du 22 août 2003 s'inscrit dans la logique d'une saisine individuelle par le plaignant même. Dans cette optique, une administration ne peut invoquer le secret médical ou le secret fiscal pour refuser l'accès du médiateur au dossier du plaignant. Si le médiateur se voit cependant attribuer un droit d'autosaisine limité, il faudra reconsidérer la question des secrets opposables.

\*

### Suivi

En ce qui concerne la réforme de la loi du 22 août 2003, les commissions parlementaires retiennent que les modifications envisagées seront introduites par voie d'une proposition de loi.

## **3. Suivi des pétitions (uniquement pour la Commission des Pétitions)**

- Nouvelles demandes de pétition publique

- *Demande de pétition publique 513 - De Groupe Neiwahlen fuerdert d'Demissioun vun der aktueller Regierung, der sougenannten Gambiakoalitioun*

La Commission constate que l'objet de la pétition n'est pas identique à celui de la pétition publique 510 - Referendum: Neiwahle fir Lëtzebuerg dans la mesure où cette dernière a pour but d'organiser un référendum.

La Commission émet un avis favorable quant à la recevabilité de la pétition publique 513.

- *Demande de pétition publique 514 - Pour un accès Internet minimum gratuit, facilement accessible et utilisable pour tous*

La Commission émet un avis favorable quant à la recevabilité de la pétition publique 514.

- *Demande de pétition publique 515 - Le "burn-out " considéré comme maladie professionnelle.*

La Commission émet un avis favorable quant à la recevabilité de la pétition publique 515.

- *Demande de pétition publique 516 - Impôts supplémentaires pour les frontaliers.*

La Commission demande des précisions supplémentaires quant à l'objet de cette pétition.

- Pétition publique dont l'auteur demande une poursuite de l'instruction de sa pétition reclassée en pétition ordinaire

*Pétition 504 - POUR LE REMBOURSEMENT DU LECTEUR DE GLUCOSE EN CONTINU POUR LES PATIENTS INSULINO-DEPENDANTS*

La pétitionnaire s'étant prononcé pour une poursuite de l'instruction de la pétition 504, la Commission décide de demander une prise de position au Ministre de la Sécurité sociale

Luxembourg, le 29 juin 2015

Le Secrétaire-administrateur,  
Anne Tescher

Le Président de la Commission des Pétitions,  
Marco Schank

Le Président de la Commission des  
Institutions et de la Révision constitutionnelle,  
Alex Bodry

# RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT, AUX ADMINISTRATIONS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONCERNÉS

## RECOMMANDATION N°51

### Modification de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur

Les modifications envisagées portent notamment sur les problématiques suivantes :

#### Dénomination de l'institution

Afin de clarifier le rôle de l'institution dans un contexte de multiplication des instances de médiation et pour éviter toute confusion entre elles, il y a lieu de changer le nom de l'institution du « médiateur » du Grand-Duché de Luxembourg en « Ombudsman ».

#### Mission de protection des droits de l'Homme

Les recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe disposent que le respect des droits de l'Homme fait partie des normes qui s'imposent à une bonne administration.

Aux termes de l'article 2 (1) de la loi du 22 août 2003, le médiateur est chargé de vérifier l'application des conventions internationales et des lois (notamment de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne qui consacre en son article 41 le droit à une bonne administration).

L'essence des droits humains est qu'ils sont censés être appliqués dans la vie de tous les jours. En ce sens, l'Ombudsman joue un rôle dans le domaine de la protection des Droits de l'Homme alors qu'il est appelé à établir si la conduite de l'Administration ou de ses agents était appropriée à la situation rencontrée en droit et en fait.

Bien que cela n'apparaisse pas expressément dans la loi du 22 août 2003, la protection des droits de l'Homme fait donc partie des missions de l'Ombudsman et son inscription dans le corps de la loi aurait pour effet d'informer le public de cet aspect particulier de sa mission.

#### Elargissement du champ de compétence

La loi du 22 août 2003 limite la compétence de l'Ombudsman au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes.

L'Ombudsman ne peut donc pas intervenir dans le cadre de réclamations portant sur le fonctionnement des établissements de droit privé chargés d'une mission de service public, normalement cofinancés par des deniers publics.

Cette situation amène en pratique à certaines incohérences dans la mesure où pour des organismes assurant les mêmes missions (écoles, structures de garde pour enfant, centres pour personnes âgées, etc.), seuls les organes de droit public sont soumis au contrôle du médiateur.

### **Démarches préalables**

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 3 de la loi du 22 août 2003 dispose que « *la réclamation doit être précédée des démarches administratives appropriées auprès des organes mis en cause aux fins d'obtenir satisfaction* ». Or, comme les formalités de ces démarches préalables ne sont pas précisées, cette disposition est source d'interprétations divergentes.

Pour des raisons de clarté, il est proposé de clarifier cette notion.

Ainsi, avant d'introduire une réclamation contre une lenteur ou une décision de l'Administration, l'utilisateur doit intervenir personnellement auprès du service concerné pour demander une explication ou pour la contester.

En cas d'urgence, l'Ombudsman peut toutefois intervenir en l'absence de telles démarches par l'utilisateur.

### **Droit d'autosaisine limité**

L'introduction d'un droit d'autosaisine est nécessaire pour remédier à d'éventuels dysfonctionnements systémiques.

En pratique, il s'agit d'une extension exceptionnelle de la saisine de l'Ombudsman au-delà d'une réclamation individuelle concrète. La mission de l'Ombudsman ne saurait se limiter à redresser un tort individuel sans se soucier d'une problématique éventuellement plus large.

En d'autres termes, s'il est constaté dans le cadre d'une réclamation individuelle qu'il y a un problème voire une erreur de la part d'une administration, l'Ombudsman devrait pouvoir contrôler si cette erreur se limite à ce dossier précis.

### **Exécution des recommandations**

Des 50 recommandations publiées depuis la mise en place de l'institution de l'Ombudsman, seules 25 ont été transposées, ce qui reste très faible au regard des pays voisins.

Pour pallier cette difficulté, il est proposé d'introduire une nouvelle disposition obligeant le Gouvernement, après consultation de l'Ombudsman, à prendre position quant au principe d'une recommandation dans un délai de 6 mois après la publication de cette dernière.

Dans cette prise de position, le Gouvernement explique s'il envisage de transposer la recommandation et dans quels délais, sinon de fournir une motivation détaillée de son refus.

### **Délai de réponse imposé aux administrations**

En pratique, les délais de réponse de certaines administrations sont excessifs, pouvant atteindre plusieurs mois. Il est ainsi proposé d'introduire un délai maximal de réponse d'un mois aux administrations, avec la possibilité de le prolonger s'il s'agit de dossiers particulièrement complexes.

### **Suspension des délais de recours**

La loi du 22 août 2003 prévoit que la réclamation auprès le l’Ombudsman n’interrompt pas les délais de recours devant les juridictions. Cette interdiction s’explique par la volonté d’éviter que le recours à l’Ombudsman ne devienne un moyen dilatoire des affaires pendantes en justice.

Il en résulte que des usagers sont parfois obligés d’entamer une procédure judiciaire pour ne pas perdre la possibilité d’agir en justice.

Pour permettre à certains réclamants de faire l’économie de frais judiciaires inutiles lorsque l’intervention de l’Ombudsman pourrait conduire à une issue amiable, il est proposé d’introduire, à l’instar de la Belgique, une suspension des délais de prescription de trois mois, prenant cours à la date de la saisine de l’Ombudsman.

### **Recours aux méthodes de conciliation et de médiation**

En pratique, la mission de l’Ombudsman correspond davantage à celle d’un conciliateur. Ainsi la loi actuelle prévoit la possibilité de proposer des solutions aux parties.

Il est proposé de préciser dans le corps de la loi que l’Ombudsman procède à la résolution à l’amiable des différends dont il est saisi par voie de conciliation ou de médiation.

L’approche médiation est une méthode de communication adaptée aux besoins des usagers qui se sentent souvent dépassés par des communications écrites de l’Administration dont le langage technique leur est parfois difficilement accessible.

Une explication orale, de préférence en face à face et basée sur le principe de communication non-violente, est un mode de communication plus approprié.

L’Ombudsman n’est ni un juge qui tranche un litige ni un avocat de l’usager ou de l’Administration. Il est le facilitateur de la communication entre les administrations et les usagers. En ce sens, il n’est pas seulement en charge d’apprécier la légalité d’une situation mais a également pour rôle de rétablir la confiance entre l’Administration et les usagers lorsque celle-ci s’est dégradée.

S’il est vrai que dans l’appréciation du bien-fondé d’une réclamation l’Ombudsman se réfère avant tout sur la réglementation en vigueur, il peut dans certaines hypothèses traiter cette situation en équité et toujours sur base du guide de bonnes pratiques administratives.

Ainsi, même lorsqu’elle est prise en toute légalité, une décision administrative peut porter préjudice à un usager et devenir le fondement d’une procédure contentieuse. Une telle procédure peut être évitée par une rencontre en médiation qui peut permettre à la fois une compréhension mutuelle et l’apaisement du conflit.

Organiser une médiation avec l’Administration reste un processus particulier alors que les agents concernés ne sont a priori pas touchés directement et personnellement par le préjudice avancé par l’usager.

Dans ce contexte, la Médiation offre un cadre de discussion dans lequel l’usager et les agents de l’administration en charge de son dossier communiquent ouvertement sur la problématique rencontrée.

Au terme de cet échange, il peut arriver que les agents de l'Administration reconnaissent que la décision était inappropriée et dans certains cas, acceptent de revoir leur position.

Cette reconnaissance, qui peut se traduire le cas échéant sous la forme d'excuses au nom de l'Administration, permet à l'usager de se sentir entendu et respecté dans sa position. Souvent, pareille reconnaissance ou excuse a pour effet de mettre un terme au litige et d'éviter toute procédure judiciaire.

### **Délégué de l'Ombudsman**

Pour des raisons pratiques tenant notamment à la continuité de la mission de l'Ombudsman, il est proposé de permettre la nomination d'un délégué habilité à représenter l'Ombudsman en cas d'absence de ce dernier.

### **Nomination et serment de l'Ombudsman**

Afin d'impliquer le soutien des partis au-delà de la majorité gouvernementale et d'éviter que la personne élue ne soit considérée comme étant le candidat de la majorité en place au moment du vote, il est proposé que la nomination du médiateur se fasse par la Chambre des Députés à majorité qualifiée de voix.

Une telle procédure de nomination, recommandée par la Commission de Venise, renforcerait l'apparence d'indépendance et d'impartialité de la personne désignée.

Pour traduire au mieux la mission de l'Ombudsman, il est proposé de compléter le serment actuel par une référence à l'engagement d'indépendance.

### **Formation de l'Ombudsman et de son personnel**

La loi du 22 août 2003 dispose que le médiateur doit être porteur d'un diplôme d'études universitaires dans l'une des matières déterminées par la Chambre.

Il est proposé, à l'instar des lois sur le médiateur de la Consommation et de celui de la Santé, qu'en vue de sa nomination, l'Ombudsman ait suivi ou s'engage à suivre une formation en médiation selon les critères fixés par la directive européenne sur le règlement extrajudiciaire des litiges.

Cette disposition devrait également s'appliquer au personnel de l'Institution.

### **Consultations d'experts**

Le recours aux experts est indispensable au vu de la technicité de certaines missions de contrôle. Il est donc proposé d'inscrire expressément cette possibilité dans le corps de la loi.

### **Problématique annexe : Inscription de l'Ombudsman dans la Constitution**

En marge de la modernisation de la loi du 22 août 2003 se pose la question de l'introduction de l'Ombudsman dans la Constitution.

L'inscription de l'Ombudsman dans la Constitution est une recommandation de la Commission de Venise et se trouve d'ailleurs dans les résolutions et recommandations de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe.

Il s'agit de pérenniser l'institution en lui consacrant un rang constitutionnel.

L'élément primordial est que les usagers ont droit à un recours gratuit devant l'Ombudsman.

A l'instar de la Constitution française disposant que le Défenseur de droits peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public, l'Ombudsman pourrait être inscrit soit sous le chapitre relatif aux Droits de l'Homme soit sous celui des institutions.

## TEXTE PROPOSÉ

### Article Unique :

La loi du 22 août 2003 instituant un médiateur est modifiée comme suit :

- 1) Le titre de loi est changé comme suit :

**« Loi du [DATE] instituant un Ombudsman »**

- 2) Il est inséré un chapitre préliminaire dont la teneur est la suivante :

**« Chapitre préliminaire – Définitions**

Dans la présente loi, les expressions ci-après ont la signification suivante (toute référence au singulier inclut le pluriel et inversement, et le masculin inclut le féminin) :

« Administration » : représente indistinctement toute administration de l'Etat et des communes, tout établissement public relevant de l'Etat et des communes (à l'exclusion de ceux ayant une activité industrielle, financière et commerciale) et tout établissement de droit privé cofinancé par des fonds publics et chargé d'un Service Public.

« Service Public » : *Insérer une définition*

« Usager » : Personne physique ou morale de droit privé en relation avec l'Administration. »

- 3) Le Chapitre 1<sup>er</sup> est modifié comme suit :

**« Chapitre 1er – Du mandat et des attributions de l'Ombudsman**

#### **Art. 1er. - Institution et mission de l'Ombudsman**

- (1) Il est institué un Ombudsman, rattaché à la Chambre des Députés. Dans l'exercice de ses fonctions, il ne reçoit d'instructions d'aucune autorité.
- (2) L'Ombudsman veille au respect des droits humains, notamment au droit de tout Usager à une bonne administration et à un traitement égal.
- (3) Dans les conditions fixées par la présente loi, l'Ombudsman reçoit les réclamations formulées par les Usagers à l'encontre de l'Administration.
- (4) L'Ombudsman peut se voir confier toute autre mission en vertu d'une loi spéciale.

#### **Art. 2.- Modalités de la saisine de l'Ombudsman**

- (1) Tout Usager qui estime subir un préjudice personnel en raison de l'attitude d'un agent ou fonctionnaire de l'Administration, d'une lenteur ou d'une décision émanant de l'Administration peut introduire une réclamation auprès de l'Ombudsman, sous réserve d'avoir accompli la condition prévue à l'article 4(1) de la présente loi.
- (2) Cette réclamation est introduite personnellement par l'Usager, par son représentant légal ou par l'intermédiaire d'un membre de la Chambre des Députés.
- (3) Tout agent ou fonctionnaire de l'Administration peut saisir l'Ombudsman en vue d'améliorer le fonctionnement de l'Administration ou d'éviter la répétition d'un dysfonctionnement.

- (4) Tout membre de la Chambre des Députés peut, de sa propre initiative, saisir l’Ombudsman d’une question d’intérêt général.
- (5) Si une réclamation individuelle induit un doute que des problèmes similaires se présentent dans d’autres dossiers, l’Ombudsman peut adresser à l’Administration une requête aux fins d’obtenir la liste des dossiers individuels susceptibles d’être concernés et, à condition d’avoir l’accord des personnes tierces concernées, avoir accès aux dossiers individuels.
- (6) L’Administration a l’obligation de fournir à l’Ombudsman la liste visée au point (5) dans un délai d’un mois.
- (7) Le service de l’Ombudsman est gratuit.

### **Art. 3.- Suspension des délais**

- (1) La réclamation adressée à l’Ombudsman suspend pour une durée de trois mois le délai des recours devant les juridictions compétentes.
- (2) La suspension visée au point (1) prend cours à partir de la réception de la réclamation par l’Ombudsman et prend fin soit à l’expiration du délai de trois mois soit au jour où la réclamation est déclarée irrecevable ou non-fondée, conformément à l’article 4(8) de la présente loi.

### **Art. 4.- Recevabilité des réclamations**

- (1) Avant d’introduire une réclamation auprès de l’Ombudsman, l’Usager doit intervenir personnellement ou par l’intermédiaire de son représentant légal auprès de l’Administration pour demander une explication ou contester la décision, la lenteur ou l’attitude qui lui porterait préjudice.
- (2) S’il estime que la situation requiert une intervention immédiate et urgente, l’Ombudsman peut intervenir auprès de l’Administration sans que l’usager n’ait accompli la condition prévue au point (1) du présent article.
- (3) Une réclamation ne peut pas porter sur le fonctionnement de l’Administration en général.
- (4) L’Ombudsman n’est pas compétent lorsque la réclamation concerne les rapports de travail entre l’Administration et les fonctionnaires ou agents de l’Administration.
- (5) L’Ombudsman ne peut pas intervenir directement dans une procédure engagée devant une juridiction et reste compétent tant que la décision de la juridiction saisie n’a pas acquis force de chose jugée.
- (6) L’Ombudsman ne peut pas remettre en cause le bien-fondé d’une décision de justice ayant acquis force de chose jugée. En cas d’inexécution d’une telle décision par l’Administration, l’Ombudsman peut l’enjoindre de s’y conformer dans un délai d’un mois.
- (7) En cas d’inexécution par l’Administration de l’injonction visée au point (6), l’Ombudsman peut rédiger un rapport spécial conformément à l’article 7 de la présente loi.
- (8) Lorsqu’une réclamation est irrecevable ou ne lui paraît pas fondée, l’Ombudsman en informe le réclamant par une décision motivée.
- (9) La décision visée au point (8) n’est pas susceptible de recours.

### **Art. 5.- Traitement des réclamations**

- (1) Dans le respect du droit en vigueur, l’Ombudsman utilise les techniques de conciliation et de médiation pour rechercher un règlement amiable.
- (2) L’Ombudsman évalue le fonctionnement de l’Administration par rapport au droit en vigueur, aux normes administratives fixées au niveau européen et aux lignes de bonnes pratiques administratives.
- (3) A tout stade de la procédure, l’Ombudsman peut demander à l’Administration, par écrit ou oralement, toutes les informations qu’il estime nécessaires pour le traitement d’une réclamation.

- (4) L'Administration a l'obligation de fournir à l'Ombudsman toutes les informations demandées conformément au point (3) dans un délai d'un mois. Ce délai peut être prolongé d'un mois selon la complexité du dossier et suivant information dûment motivée de l'Administration.
- (5) L'Administration doit faciliter la tâche de l'Ombudsman et enjoindre les fonctionnaires et employés placés sous son autorité de répondre aux questions de l'Ombudsman et fournir les pièces réclamées.
- (6) A défaut de réponse appropriée de l'Administration à une demande d'information visée au point (3), un rappel sera adressé avec copie au Ministre compétent ainsi qu'au Président de la Chambre des Députés pour transmission aux Présidents des commissions compétentes.
- (7) Le caractère secret ou confidentiel des informations demandées par l'Ombudsman ne peut lui être opposé qu'en matière de défense nationale, de sûreté de l'Etat ou de politique extérieure.
- (8) Si la réclamation est recevable et lui paraît bien-fondée, l'Ombudsman peut formuler à l'égard de l'Administration toutes recommandations visant à permettre un règlement à l'amiable d'un litige, améliorer le fonctionnement de l'Administration ou éviter la répétition d'un dysfonctionnement.
- (9) Si l'Ombudsman constate que l'application de la décision contestée aboutit à une iniquité, il peut formuler à l'égard de l'Administration toute recommandation permettant de régler en équité la situation de l'Usager.
- (10) L'Ombudsman peut procéder à la publication de ses recommandations conformément aux dispositions de l'article 7 de la présente loi.
- (11) L'Ombudsman est informé par l'Administration des suites réservées à son intervention dans un délai d'un mois.
- (12) L'Ombudsman informe l'Usager des suites réservées par l'Administration à son intervention par écrit ou oralement.

#### **Art. 6.- Avis et expertise**

- (1) L'Ombudsman peut rendre un avis dans le cadre d'une procédure législative sur des questions relevant du fonctionnement de l'Administration et/ou des réclamations traitées.
- (2) Dans l'exercice de sa mission, l'Ombudsman peut se faire assister par les experts de son choix.

#### **Art. 7.- Publication de rapports d'activités**

- (1) L'Ombudsman présente annuellement à la Chambre des Députés un rapport dans lequel il établit le bilan de son activité.
- (2) L'Ombudsman peut également présenter tous les rapports intermédiaires et/ou spéciaux qu'il estime nécessaires.
- (3) Les rapports visés aux points (1) et (2) du présent article peuvent contenir des suggestions et des recommandations d'ordre pratique ou normatif que l'Ombudsman estime utiles au bon fonctionnement de l'Administration.
- (4) Les rapports visés au point (1) du présent article sont présentés en séance publique à la Chambre des Députés.
- (5) Les rapports visés au point (2) du présent article peuvent être rendu publics par tous moyens.

#### **Art. 8.- Confidentialité**

En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, l'Ombudsman et le personnel de son secrétariat veillent à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom leur aurait été révélé ne soit faite dans les documents établis et dans les communications de l'Ombudsman. ».

4) Le Chapitre 2 est modifié comme suit :

## **« Chapitre 2 – Du statut de l’Ombudsman**

### **Art. 9.- Nomination et durée du mandat de l’Ombudsman**

- (1) Le Grand-Duc nomme à la fonction d’Ombudsman la personne qui a été élue par la Chambre des Députés par une majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n’étant pas admis.
- (2) L’Ombudsman est nommé pour un mandat d’une durée de huit ans non renouvelable.
- (3) Avant d’entrer en fonction, l’Ombudsman prête serment entre les mains du Grand-Duc conformément aux termes de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’Etat. Le serment de l’Ombudsman comprend également l’engagement à l’indépendance dans l’exercice de ses fonctions.

### **Art. 10.- Fin du mandat de l’Ombudsman**

- (1) Le mandat de l’Ombudsman prend fin d’office :
  - a) soit à l’expiration de la durée du mandat telle que prévue à l’article 9 ;
  - b) soit lorsque l’Ombudsman atteint l’âge de 68 ans ;
  - c) soit lorsque l’Ombudsman accepte d’exercer une des fonctions incompatibles avec son mandat visées à l’article 11.
- (2) La Chambre des Députés peut, à une majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n’étant pas admis, demander au Grand-Duc de mettre fin au mandat de l’Ombudsman dans les cas suivants :
  - a) lorsque l’Ombudsman en formule lui-même la demande ;
  - b) lorsque l’état de santé de l’Ombudsman compromet l’exercice de sa fonction ;
  - c) lorsque l’Ombudsman se trouve, pour une autre raison, dans l’incapacité d’exercer son mandat.
- (3) Lorsque l’Ombudsman n’exerce pas sa mission conformément à la présente loi, sa révocation peut être demandée par un tiers des députés. Cette demande fait l’objet d’une instruction dont les modalités sont précisées dans le Règlement de la Chambre des Députés. Les résultats de l’instruction sont soumis à la Chambre qui décide, à la majorité qualifiée des députés, le vote par procuration n’étant pas admis, s’il y a lieu de proposer la révocation de l’Ombudsman au Grand-Duc.

### **Art. 11.- Incompatibilités du mandat de l’Ombudsman**

- (1) L’Ombudsman ne peut, pendant la durée de son mandat, exercer d’autre fonction ou emploi ni dans le secteur privé ni dans le secteur public, que cette fonction soit élective ou non.
- (2) A titre accessoire et à condition que ces activités n’empiètent pas sur l’exercice de son mandat, l’Ombudsman peut exercer des activités de formation et de recherche.
- (3) Le titulaire d’un mandat public conféré par élection, qui accepte sa nomination en qualité d’Ombudsman, est démis de plein droit de son mandat électif.
- (4) L’Ombudsman ne peut prendre part directement ou indirectement à une entreprise, fourniture ou affaire quelconque dans lesquelles son intérêt se trouverait en opposition avec ceux de sa fonction.

### **Art. 12.- Qualifications requises**

Pour être nommé Ombudsman, il faut remplir les conditions suivantes :

- posséder la nationalité luxembourgeoise ;

- jouir des droits civils et politiques ;
- offrir les garanties de moralité requises ;
- être porteur d'un diplôme d'études universitaires documentant un cycle complet de quatre années d'études accomplies avec succès dans l'une des matières déterminées par la Chambre des Députés ;
- posséder une expérience professionnelle dans un domaine utile à l'exercice de la fonction et avoir accompli ou accomplir une formation en médiation dont le contenu est fixé par Règlement grand-ducal ;
- avoir une connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

### **Art. 13.- Indemnités de l'Ombudsman**

- (1) L'Ombudsman touche une indemnité correspondant au traitement d'un fonctionnaire de l'Etat dont la fonction est classée au grade S1 de la rubrique VI « Fonctions spéciales à indice fixe » de l'annexe A « Classification des fonctions » de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Pendant l'exercice de ses fonctions, les dispositions légales et réglementaires sur les traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat lui sont applicables.
- (2) Pour le cas où l'Ombudsman est issu de la fonction publique, il est mis en congé pendant la durée de son mandat de son administration d'origine. Il continue à relever du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.
- En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, pour une raison autre que celle prévue à l'article 10(3), le titulaire est, sur sa demande, réintégré dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons et majorations de l'indice se rapportant aux années de service passées comme Ombudsman jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade. A défaut de vacance de poste, il peut être créé un emploi hors cadre, correspondant à ce traitement. Cet emploi sera supprimé de plein droit à la première vacance qui se produira dans une fonction appropriée du cadre normal.
- (3) Pour le cas où l'Ombudsman est issu du secteur privé, il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation.
- En cas de cessation de son mandat avant l'âge légal de retraite, pour une raison autre que celle prévue à l'article 10(3), le titulaire touche, pendant la durée maximale d'un an, une indemnité d'attente de 310 points indiciaires par an.
- Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle. »

5) Le Chapitre 3 est modifié comme suit :

#### **« Chapitre 3 - Fonctionnement du secrétariat de l'Ombudsman**

### **Art. 14.- Mise en place d'un secrétariat de l'Ombudsman**

- (1) Dans l'exercice de ses fonctions, l'Ombudsman est assisté par des agents qui ont la qualité de fonctionnaire ou d'employé d'Etat. Les dispositions légales et réglementaires sur les traitements et pensions des fonctionnaires de l'Etat leur sont applicables. Leurs rémunérations et pensions sont à charge de l'Etat.
- (2) Les collaborateurs doivent avoir accompli ou accomplir une formation en médiation dont le contenu est fixé par Règlement grand-ducal.

- (3) Avant d'entrer en fonction, les collaborateurs prêtent entre les mains de l'Ombudsman un serment conformément aux termes de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.
- (4) Le secrétariat est placé sous la responsabilité de l'Ombudsman qui a sous ses ordres le personnel. Les pouvoirs conférés par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat au chef d'administration sont exercés à l'égard des collaborateurs de l'Ombudsman par l'Ombudsman. Les pouvoirs conférés par les lois précitées au Ministre du ressort ou au Gouvernement en conseil sont exercés à l'égard des collaborateurs de l'Ombudsman par le Bureau de la Chambre des Députés.
- (5) La loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration s'applique également aux fonctionnaires du secrétariat de l'Ombudsman.

#### **Art. 15.- Cadre du personnel du secrétariat de l'Ombudsman**

Le cadre du personnel du secrétariat de l'Ombudsman comprend les fonctions et emplois suivants :

- (1) Dans la carrière supérieure – carrière de l'attaché
  - des conseillers première classe
  - des conseillers
  - des conseillers adjoints
  - des attachés premiers en rang
  - des attachés
  - des attachés stagiaires
- (2) Dans la carrière moyenne – carrière du rédacteur
  - des inspecteurs principaux premiers en rang
  - des inspecteurs principaux
  - des inspecteurs
  - des chefs de bureau
  - des chefs de bureau adjoints
  - des rédacteurs principaux
  - des rédacteurs
  - des rédacteurs stagiaires
- (3) Dans la carrière inférieure – carrière de l'expéditionnaire
  - des premiers commis principaux
  - des commis principaux
  - des commis
  - des commis adjoints
  - des expéditionnaires
  - des expéditionnaires-stagiaires
- (4) Le cadre du personnel sera complété par des employés.

#### **Art. 16.- Délégation de signature**

L'Ombudsman peut déléguer sa compétence de signature à un de ses conseillers de la carrière supérieure. Une telle délégation sera déposée avec un spécimen de la signature du fonctionnaire délégué auprès du Président de la Chambre des Députés.»

6) Le Chapitre 4 est modifié comme suit :

**« Chapitre 4 – Dispositions modificatives, financières et finales**

**Art. 17.- Dispositions modificatives**

- (1) La loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit :
- a) A l'annexe A – Classification des fonctions –, rubrique I – Administration générale, sont ajoutées les mentions suivantes :
    - au grade 12, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – attaché ».
    - au grade 13, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – attaché premier en rang ».
    - au grade 14, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller adjoint ».
    - au grade 15, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller ».
    - au grade 16, est ajoutée la mention : « Secrétariat de l'Ombudsman – conseiller première classe ».
  - b) A l'annexe A – Classification des fonctions –, rubrique VI – Fonctions spéciales à indice fixe, est ajoutée la mention suivante :
    - au grade S1, est ajoutée la mention « Ombudsman ».
  - c) A l'annexe D - Détermination –, rubrique I – Administration générale, sont ajoutées les mentions suivantes dans la carrière supérieure de l'administration, grade de computation de la bonification d'ancienneté 12 :
    - au grade 12, est ajoutée la mention : « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».
    - au grade 13, est ajoutée la mention : « attaché premier en rang du secrétariat de l'Ombudsman ».
    - au grade 14, est ajoutée la mention : « conseiller adjoint du secrétariat de l'Ombudsman ».
    - au grade 15 est ajoutée la mention : « conseiller du secrétariat de l'Ombudsman ».
    - au grade 16, est ajoutée la mention : « conseiller première classe du secrétariat de l'Ombudsman ».
  - d) A l'article 22, VI, 20°, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».
  - e) A l'article 22, VII, a), alinéa 10, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».
- (2) A l'article 10, alinéa 1er de la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'Etat, il est ajouté à la suite de la mention « attaché de Gouvernement » la mention de « attaché du secrétariat de l'Ombudsman ».

**Art. 18.- Dispositions financières**

- (1) L'Ombudsman établit pour chaque année un état financier prévisionnel selon les modalités à fixer par la Chambre des Députés.
- (2) Sur base du prévisionnel visé au point (1), le budget des recettes et dépenses de l'Etat arrête annuellement la dotation au profit de l'Ombudsman.
- (3) Les comptes de l'Ombudsman sont contrôlés annuellement selon les modalités à fixer par la Chambre des Députés.
- (4) L'apurement des comptes de l'Ombudsman est fait parallèlement à celui des comptes de la Chambre des Députés.

(5) La loi du 20 décembre 2002 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2003 est modifiée comme suit :

Il est ajouté au budget des dépenses Chapitre III. – Dépenses courantes sous « 00 – Ministère d'Etat » à la section « 00.1 – Chambre des Députés » l'article suivant :

« 10.001 Ombudsman (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ».

**Art. 19.- Entrée en vigueur**

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

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne. »







## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 15 février 2017

#### Ordre du jour :

1. 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
  - Rapporteur : Madame Simone Beissel

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
  - Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Examen de la prise de position du Gouvernement
3. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. Franz Fayot, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

1. 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

Le rapporteur du projet de loi, Madame Simone Beissel, présente les amendements pour le détail desquels il est prié de se référer au projet de lettre d'amendements diffusé par courrier électronique les 13 et 14 février 2017 et annexé au présent procès-verbal.

En ce qui concerne les dérogations temporaires qui permettent au Conseil d'Etat de continuer à remplir ses missions pendant une vacance de siège ou suite à une exclusion temporaire ou une révocation, il est précisé que :

- La disposition de l'article 4, paragraphe 1, alinéa 3, vise le quorum requis de juristes ;
- La disposition de l'article 7, point b), alinéa 2, vise le nombre de conseillers d'Etat du sexe sous-représenté ;
- La disposition de l'article 29 couvre les cas d'exclusion temporaire ou de révocation.

M. le Président propose de compléter le commentaire de l'amendement concernant l'article 7 par lequel il est proposé de remplacer les termes de « groupes et sensibilités politiques » par ceux de « partis politiques ».

Les amendements sont adoptés à la majorité des voix. Les représentants du groupe politique CSV se sont abstenus lors du vote.

## 2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Le Président-Rapporteur propose d'examiner la prise de position du Gouvernement communiquée en date du 26 janvier 2017, pour les détails de laquelle il y a lieu de se référer au document parlementaire afférent.

Dans la prise de position précitée, le Gouvernement fait une proposition de formulation qui se lit comme suit :

*« Article unique. – Le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution prend la teneur suivante:*

*« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires. Elles peuvent déroger à des lois existantes.*

*Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.*

**Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois. Ces règlements sortent leurs effets aussi longtemps que dure l'état de crise, à moins qu'ils ne soient abrogés. Ces règlements peuvent être modifiés.**

*La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.*

*La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution-, **qui en fixe la durée.** » »*

Selon le Gouvernement, cette « troisième voie », qui se différencie tant de la position du Constituant que de celle du Conseil d'Etat, pourrait satisfaire à la fois le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

D'après le Gouvernement, le désaccord fondamental demeure au niveau de l'articulation du délai de validité du règlement limité à trois mois et de la durée de la prorogation de l'état de crise naguère fixée à six mois (délai qui est abandonné), sachant que la prorogation intervient dix jours après l'adoption du règlement.

Ainsi, le Gouvernement suggère au Constituant de renoncer à fixer un tel délai maximal et de laisser au législateur la faculté d'apprécier souverainement la durée adéquate.

Dans l'hypothèse où il s'avérerait que les mesures réglementaires ne soient plus nécessaires, alors qu'elles sont censées rester en vigueur jusqu'à l'expiration de l'état de crise, il semble nécessaire de prévoir, au titre de la sécurité juridique, que les règlements pourront être abrogés avant.

Finalement, il conviendra de régler l'hypothèse dans laquelle, parmi toute une série de mesures insérées dans un règlement, certaines ne soient plus nécessaires à un moment donné, de sorte qu'il faudrait apporter une modification au règlement existant.

Le Gouvernement conclut « que la nature des mesures de crise qu'il est appelé à prendre est identique à celle d'une loi. Dans cette logique, il serait également envisageable que la Chambre des Députés puisse abroger ces mesures réglementaires de crise au contenu normatif, alors que le concept du parallélisme des formes exigerait, pour ce qui est des deux hypothèses décrites ci-avant (le pouvoir réglementaire d'exécution et d'attribution), qu'un règlement grand-ducal abrogatoire soit édicté. »

Or, le Conseil d'Etat ne partage pas cette interprétation. En effet, dans son avis du 15 juillet 2016, il avait relevé que « la question de la portée des mesures réglementaires pose à son tour celle du contrôle juridictionnel. En ce qui concerne la base juridique du contrôle du règlement, le Conseil d'Etat exclut le recours à l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution. Même si les mesures réglementaires interviennent dans un domaine relevant normalement de la loi, voire dans une matière réservée à la loi, il s'agit formellement de règlements adoptés par le Grand-Duc qui ne revêtent pas la nature d'arrêtés-lois. Le contrôle judiciaire s'exercera à travers l'exception d'illégalité au sens de l'article 95 de la Constitution ou par le recours direct devant le juge administratif consacré à l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif. Dans cette dernière voie de droit, le juge administratif va exercer un contrôle de légalité au regard des critères d'incompétence, d'excès et de détournement de pouvoir, de violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés. »

Selon M. le Président-Rapporteur, il convient de clarifier la position de la Commission sur ce point essentiel pour préserver la sécurité juridique.

Il s'ensuit une discussion au cours de laquelle sont abordés les points suivants :

- L'argument principal du Conseil d'Etat en 2004 était que la Chambre des Députés ne pouvait pas déléguer de pouvoir à l'exécutif ;
- Si la Commission décidait de suivre la proposition du Gouvernement, elle reviendrait sur la révision constitutionnelle de 2004 ;
- M. le Président-Rapporteur évoque, par analogie, le cas des dispositions pénales, en particulier l'hypothèse où un tribunal est saisi d'une violation d'un règlement qui prévoit des sanctions, mais qui a été aboli entretemps. Le tribunal, en vertu de la rétroactivité de la loi pénale plus douce, ne pourrait dès lors pas appliquer les sanctions prévues par le règlement.

- La proposition de formulation du Gouvernement implique que des mesures valablement prises ne produisent d'effets que tant que dure l'état de crise ;
- En outre, cette proposition est problématique en ce qu'elle ne prévoit pas de possibilité de proroger les mesures ;
- Pour parer à cette situation, les mesures pourraient être reprises par une loi ;
- A l'inverse, la proposition de la Commission risquerait de générer un catalogue de mesures avec des durées de validité différentes ;

Une solution, évoquée par le Président-Rapporteur pourrait consister à prévoir que si l'état de crise cesse, les mesures ne produisent plus d'effets. La question est de savoir s'il convient néanmoins de maintenir la durée de validité de trois mois.

A titre alternatif le délai de trois mois pourrait être inscrit à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

La deuxième phrase de l'alinéa 3, tel que proposé par le gouvernement, qui dispose que « Ces règlements peuvent être modifiés. » pourrait être supprimée, comme étant superfétatoire, et reprise dans le commentaire des articles.

Plutôt que de prévoir l'abrogation, la première phrase de l'alinéa 3 pourrait être formulée comme suit :

« Ces règlements cessent leurs effets au plus tard au moment où prend fin l'état de crise » ou « [...] au moment où la fin de l'état de crise est (dûment) constatée ».

Se pose également la question de savoir s'il ne serait pas utile de réintégrer le délai de six mois (supprimé par les amendements parlementaires du 9 novembre 2016).

Un représentant du groupe politique CSV propose de vérifier au préalable d'éventuelles implications sur la proposition de révision du projet de loi n°6921 <sup>1</sup> à la lumière de l'avis critique du Conseil d'Etat du 7 février 2017.

Il propose par ailleurs de se concerter avec le Conseil d'Etat sur la proposition d'amendement qu'il est envisagé d'adopter.

Un autre représentant du groupe politique CSV évoque la nécessité d'adapter la loi du 3 décembre 2009 portant 1) réglementation de quelques méthodes particulières de recherche 2) modification de certaines dispositions du Code pénal et du Code d'instruction criminelle, qui semble faire l'objet d'une interprétation très extensive en pratique.

Il est convenu d'élaborer une formulation de texte en vue de la prochaine réunion.

### **3. Divers**

Les membres de la Commission conviennent de convoquer la prochaine réunion le 1<sup>er</sup> mars 2017 à 10h30 et arrêtent provisoirement l'ordre du jour suivant :

1. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
2. Divers

---

<sup>1</sup> 6921 - Projet de loi portant

1) modification du Code d'instruction criminelle,

2) modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques,

3) modification de la loi du 27 février 2011 sur les réseaux et les services de communications électroniques,

4) adaptation de la procédure pénale face aux besoins liés à la menace terroriste

Luxembourg, le 15 février 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président,  
Alex Body

Annexe :

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 : Projet de lettre d'amendements

**Objet : 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**

Transmis pour information, en vue de la réunion du 15 février 2017, aux membres de la

- Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
- Conférence des Présidents



Luxembourg, le 14 février 2017

Carole Closener

Secrétaire-administrateur de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Dossier suivi par: Carole Closener  
Service des commissions  
Tél: +352 466 966 337  
Fax: +352 466 966 309  
Courriel: [cclosener@chd.lu](mailto:cclosener@chd.lu)

Monsieur le Président  
du Conseil d'Etat  
5, rue Sigefroi  
L-2536 Luxembourg

Luxembourg, le xx février 2017

Objet : **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**

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements au projet de loi sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adoptés dans sa réunion du xx février 2017.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras soulignés) et les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

\*

## AMENDEMENTS

Le détail et la motivation des amendements adoptés par la commission se présentent comme suit :

### **Article 6**

L'article 6 est amendé 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 **deux trois** profils de candidat pour chaque vacance de siège à intervenir, destinés à guider celle-ci lors de son choix.

### Commentaire

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, les membres de la Commission sont d'avis que l'indication d'un seul profil est trop restrictive, en ce qu'elle revient quasiment à désigner le candidat. 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.

### Article 7

L'article 7 est amendé comme suit :

**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 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.

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.

~~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<sup>er</sup>.~~

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

### Commentaire

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

Par ailleurs, la notion de « groupes et sensibilités politiques » est remplacée par la notion de « partis politiques »

### Article 8

**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 et dans les formes prévues à l'article 9.

### **Commentaire**

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

### **Article 9**

L'article 9 est supprimé.

### **Commentaire**

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé 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.

Les articles subséquents sont renumérotés.

### **Article 17 (19 initial)**

L'article 17 est amendé comme suit :

**Art. 17 19.** 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.**

### **Commentaire**

Il est proposé 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.

### **Article 19 (21 initial)**

L'article 19 est amendé comme suit :

**Art. 19 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 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 ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

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.

### **Commentaire**

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).

### **Article 20 (22 initial)**

L'article 20 est amendé comme suit :

**Art. 20 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 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 ~~ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.~~

(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.

### **Commentaire**

La Commission tient compte des observations du Conseil d'Etat en supprimant toute référence aux abstentions.

### **Article 29 (31 initial)**

L'article 29 est amendé comme suit :

**Art. 29 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.

**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'État n'est plus atteint.**

### **Commentaire**

Il est proposé 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.

### **Article 47 (48 initial)**

L'article 47 est amendé comme suit :

**Art. 47 48.** La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit sa publication au **Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg-Mémorial**.

### **Commentaire**

Il est proposé de remplacer le terme « Mémorial » par les termes « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

\*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles ayant émis un avis au sujet du présent projet de loi, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

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

Mars Di Bartolomeo  
Président de la Chambre des Députés

**Annexe** : Texte coordonné proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

# TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

## 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<sup>er</sup> – *Attributions en matière législative et réglementaire*

**Art. 1<sup>er</sup>.** (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 ~~pris~~ pour l'exécution des lois et des traités ~~ne peut être pris par le~~ n'est soumis au 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 ~~lui transmettre les~~ projets des règlements ~~et arrêtés~~ 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 et dissolution*

## 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 et jusqu'à ce qu'il exerce la fonction de Lieutenant 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~~ 36 ;
5. des fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article ~~26~~ 28 ~~ci-après~~.

**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~~ trois 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 :

- c) veille à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des ~~partis~~ partis 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 ;

- d) 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.

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<sup>er</sup>.

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 et dans les formes prévues à l'article 9.

**Art. 9.** Lorsqu'il revient au Conseil d'Etat de pourvoir à la vacance d'un siège 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 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.

**Art. 9 10.** 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 ~~et dissolution du Conseil d'Etat~~*

**Art. 10 11.** (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.

**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.

## Chapitre 3 – Mode de fonctionnement

### Section 1 – Présidence

**Art. 11 43.** 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

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

**Art. 12 44.** (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 45.** (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 46.** 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 déférés 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 47.** 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~~ 18.** 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~~ 19.** 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~~ 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 19 21, sont qualifiées « délibérations du Conseil d'Etat ».

### *Section 2 – Dispense du second vote constitutionnel*

**Art. ~~19~~ 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 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. ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.**

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~~ 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 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 ainsi que le nombre des abstentions. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

(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 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.

**Art. 22 24.** 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 25.** 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 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 mises en œuvre définies dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat.

**Art. 25 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. 26 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.

Les fonctions de membre du comité sont incompatibles avec celles de conseiller d'Etat ou celles énumérées à l'article 34 36, de député, de membre du Parlement européen et de membre du Gouvernement.

**Art. 27 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.

**Art. 28 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 ainsi que la publication éventuelle de la sanction prononcée à l'égard du conseiller d'Etat concerné.

**Art. 29 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.

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

**Art. 31 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.

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

**Art. 32 34.** (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 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'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 36.** 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 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. 36 38.** Les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement prévues à l'article 34 36 alinéa 3 doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 37 39 ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale.

**Art. 37 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'Etat.

**Art. 38 40.** Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article 34 36 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 41.** 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 42.** (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 43.** 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 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.

**Art. 43 45.** 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 46.** Par dérogation à l'article 10 41, paragraphe 1<sup>er</sup>, le mandat des conseillers d'Etat en fonctions à l'entrée en vigueur de la présente loi sera de quinze ans.

**Art. 45 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.

**Art. 46 47.** 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 48.** La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit sa publication au **Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg-Mémorial**.

**Art. 48 49.** 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“.





CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 13

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 8 février 2017**

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 janvier 2017
2. 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
  - Rapporteur : Madame Simone Beissel  
  - Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Claude Wiseler, M. Marc Angel remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Eugène Berger, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

M. Roy Reding, observateur

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

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Baum

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 janvier 2017**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 11 janvier 2017 est approuvé.

- 2. 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**

Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans une remarque préliminaire, M. le Président, tout en rappelant la réunion informelle avec les membres du Conseil d'Etat du 18 janvier dernier, indique que l'objet de la présente réunion sera de faire le point sur les différentes dispositions discutées et, le cas échéant, de décider s'il y a lieu de déposer des amendements supplémentaires.

\*

Le rapporteur du projet de loi, Mme Simone Beissel rappelle les trois points principaux abordés lors de la réunion précitée :

- Pour ce qui est de l'indication du résultat des délibérations (cf. article 22 nouveau), le Conseil d'Etat craint que le texte proposé entraîne une politisation des délibérations des avis et de l'institution.  
Or, il est rappelé qu'il s'agit d'une solution de compromis visant à indiquer, dans une forme anonyme, le nombre de conseillers ayant participé au vote.  
Selon Mme le rapporteur, cette solution a l'avantage d'améliorer la transparence sans remettre en question le mode de fonctionnement du Conseil d'Etat.  
Par conséquent, elle propose de maintenir le libellé actuel de l'article 22.
- Concernant les profils (cf. article 6 nouveau), il est rappelé que le Conseil d'Etat a des réserves très sérieuses par rapport à un système de trois profils.  
Or, Mme le rapporteur est d'avis que l'indication d'un seul profil est trop restrictive et propose dès lors de passer à un système à deux profils.
- Au sujet du système de nomination, et plus particulièrement de la représentation des forces politiques (cf. article 7 nouveau), en réponse à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, et à défaut de toute solution alternative valable, Mme le rapporteur propose de revenir vers le texte de l'article 8 initial, tel que déposé par le Gouvernement.

\*

Il s'ensuit un échange de vues au cours duquel les membres de la Commission exposent leurs positions.

M. le Président fait les observations suivantes :

- Pour ce qui est de l'indication du résultat des délibérations, il propose de maintenir le libellé. Au vu des explications fournies par le Conseil d'Etat, il y a lieu éventuellement de supprimer les dispositions concernant les abstentions.
- Concernant les profils, un système à deux profils pourrait constituer une alternative au profil unique qui semble trop restrictif.

Outre le nombre de profils, il convient de clarifier la question de la valeur – indicative ou contraignante - des profils (à savoir si la candidature doit correspondre au profil de « préférence » ou « sous peine de recevabilité ») et d'harmoniser l'appel à candidatures quelle que soit l'autorité investie du pouvoir de proposition. Ces points pourront être précisés dans le commentaire des articles.

- Au sujet de la représentation des forces politiques, en l'absence d'une solution alternative, il propose de revenir au texte de l'article 8 initial, tout en indiquant que la solution proposée par l'amendement présentait l'avantage d'être plus conforme à la réalité.
- Concernant la composition des commissions, il est rappelé que celle-ci est désormais publiée sur le site internet et dans les rapports annuels du Conseil d'Etat, sans qu'il n'existe d'obligation. Eu égard au fait que les commissions du Conseil d'Etat reçoivent une consécration légale par la loi en projet, il est proposé de prévoir une obligation légale de publier la composition des commissions permanentes et spéciales sur le site.

Le représentant de la sensibilité politique ADR déclare ne pas approuver la solution proposée, concernant la représentation des forces politiques, de revenir au texte de l'article 8 initial.

Au sujet du système de nomination, il s'interroge sur le bien-fondé du pouvoir de désignation du Conseil d'Etat qu'il propose d'abolir.

En réponse à cette intervention, M. le Président admet qu'il est permis de s'interroger sur le système de cooptation, tout en indiquant que le système de désignation a une origine historique et se justifie par la nature de la mission du Conseil d'Etat qui a des liens à la fois avec le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Il rappelle la proposition du groupe politique CSV de prévoir qu'à l'avenir, seule la Chambre aurait le pouvoir de proposer des candidats à des postes vacants. Or, d'après lui, cette proposition, outre le fait qu'elle n'apporte pas plus de transparence, risque de transformer le Conseil d'Etat en un organe de la Chambre des Députés.

Le représentant du groupe politique CSV fait les observations suivantes :

- Pour ce qui est de l'indication du résultat des délibérations, il approuve le maintien du libellé actuel.
- Concernant la composition des commissions, il se déclare d'accord avec la proposition d'introduire une obligation légale de publier la composition sur le site internet.
- En ce qui concerne les profils, il déclare pouvoir accepter un système à deux profils, tout en soulevant le besoin de clarifier le caractère indicatif ou non des profils en question.
- Il propose par ailleurs de confier à la Chambre des Députés le pouvoir unique de désignation des candidats, le cas échéant, sans appel à candidature.

Le Président résume les conclusions de l'échange de vues de la façon suivante :

- Au sujet des profils :
  - Il est proposé de passer à un système de deux profils. (amendement de l'article 6)

- En ce qui concerne la nature du profil, il faudra distinguer entre les conditions tenant à la composition du Conseil d'Etat, d'une part, et le profil proprement dit, d'autre part. Le respect des dispositions légales, à savoir les quotas concernant le nombre de juristes ainsi que la sous-représentation d'un sexe, doit constituer une condition de recevabilité. En revanche, le profil pourra être indicatif. (à préciser dans le commentaire de l'article 6)
- Le système de l'appel d'offres semble inévitable s'il est décidé de revenir vers le texte de l'article 8 initial.
- Par ailleurs les profils seront uniformes pour les trois instances de désignation. (à préciser dans le commentaire de l'article 6)
- En outre, les trois autorités investies du pouvoir de proposition décideront elles-mêmes comment gérer les appels à candidature, sans qu'il n'y ait besoin de préciser dans la loi la procédure des candidatures. Etant donné qu'il convient d'uniformiser le traitement des procédures des candidatures, il y a lieu de supprimer l'article 9 qui régit seule la procédure applicable au Conseil d'Etat. (suppression de l'article 9).
- Ces points seront précisés dans le commentaire des articles
- Pour ce qui est de l'indication du résultat des délibérations, il est proposé de maintenir le libellé actuel de l'article 22 nouveau.
- En ce qui concerne la publication de la composition des commissions, il est proposé de prévoir une obligation légale de publier la composition des commissions permanentes et spéciales sur le site internet du Conseil d'Etat (amendement de l'article 19 initial).
- Au sujet du système de nomination, et plus particulièrement de la représentation des forces politiques, il est proposé de revenir vers le texte de l'article 8 initial, tel que déposé par le Gouvernement. (amendement de l'article 7)

\*

Il est proposé de poursuivre la réunion par l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

#### Observation préliminaire

Dans une observation préliminaire, le Conseil d'Etat propose d'omettre l'article 12 du projet de loi tel qu'amendé, relatif à la dissolution.

Les membres de la Commission approuvent cette proposition

#### Examen des amendements

##### Amendement 1 concernant l'article 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'Etat comprend l'utilité du nouvel alinéa 4 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> 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 régler 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<sup>er</sup> 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.

#### Amendement 2 concernant l'article 2

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 83bis 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.

#### Amendement 3 concernant l'article 4

L'amendement de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4 répond à une proposition du Conseil d'Etat. En effet, le Conseil d'Etat propose de compléter l'alinéa 1<sup>er</sup> 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.

#### Amendement 4 concernant l'article 6 initial (article 5 nouveau)

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation par rapport à la réintroduction, au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5 nouveau, de la condition de résidence.

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. À 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.

#### Amendement 5 concernant l'article 7 initial (article 6 nouveau)

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.

#### Amendement 6 concernant l'article 8 initial (article 7 nouveau)

L'alinéa 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 électorale. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>. Alors que l'alinéa 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> ». 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 »<sup>1</sup>. 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 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 de rappeler 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.

---

<sup>1</sup> Vocabulaire juridique Gérard Cornu, Association Henri Capitant, PUF, Coll. Quadrige, 11<sup>e</sup> édition mise à jour

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 revenir vers le texte de l'article 8 initial, tel que déposé par le Gouvernement.

#### Amendement 7 concernant l'introduction d'un nouvel article 8

Sans observation.

#### Amendement 8 concernant l'article 10 initial (article 9 nouveau)

L'amendement supprime la procédure des candidatures, en renvoyant, dans le commentaire, à la nouvelle procédure de concertation qui doit aboutir à la sélection d'un candidat à proposer. Le Conseil d'Etat rappelle ses réserves par rapport à l'amendement 6.

Il ajoute que la procédure des candidatures présente l'avantage de garantir la transparence et les droits individuels. Faire abstraction de toute procédure d'appel à des candidats n'est pas sans avoir un effet sur la validité de la décision de proposition de désignation, en particulier au niveau de la motivation.

En réponse à ces observations, il est proposé 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.

#### Amendement 9 concernant l'introduction d'un article 11 nouveau

Sans observation.

#### Amendement 10 concernant l'article 14 initial (article 13 nouveau)

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<sup>er</sup> 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 superfluet.

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

#### Amendement 11 concernant l'article 22 initial (article 21 nouveau)

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.

#### Amendement 12 concernant l'article 23 initial (article 22 nouveau)

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.

#### Amendement 13 concernant l'article 25 initial (article 24 nouveau)

Sans observation.

#### Amendement 14 concernant l'article 26 initial (article 25 nouveau)

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.

#### Amendement 15 concernant l'ajout d'un nouvel article 26

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 incriminée »<sup>2</sup>. 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.

#### Amendement 16 concernant l'ajout d'un nouvel article 30

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.

À 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. À 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.

#### Amendement 17 concernant l'intitulé du chapitre 6 initial (chapitre 7 nouveau)

Selon le Conseil d'Etat, il existe une différence entre le concept d'autorité publique et celui d'organe constitutionnel, ce qui explique la formulation retenue par le Conseil d'Etat dans son avis du 18 décembre 2015.

#### Amendement 18 concernant l'article 36 initial (article 43 nouveau)

Le Conseil d'Etat comprend la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> 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.

#### Article 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.

#### Observations de légistique

---

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

En matière de légistique, le Conseil d'Etat émet les observations suivantes.

Il se dégage de la lecture du texte proposé, joint aux amendements parlementaires, qu'à l'article 5(2), point 5, le terme « ci-après » est à omettre comme étant superfétatoire. Il en est de même à l'article 38.

Le terme « Secrétariat (du Conseil d'Etat) », correspondant à la dénomination officielle de l'administration, sera à écrire avec une initiale majuscule aux articles 37 et 39.

Si la Chambre des Députés admet la proposition du Conseil d'Etat formulée dans les observations préliminaires d'omettre l'article 12 du projet de loi et celle, évoquée lors de l'examen de l'amendement 1, d'insérer un article 47 nouveau sous les dispositions transitoires, la numérotation des articles subséquents ainsi que des références dans plusieurs articles en seront affectées. La suppression de l'article 12 comportera en outre une modification des intitulés du chapitre 2 ainsi que de sa section 3.

La Commission propose de tenir compte de toutes ces observations.

\*

Il est proposé de finaliser une série d'amendements en vue de leur présentation et adoption lors de la prochaine réunion.

### **3. Divers**

Les membres de la Commission proposent de convoquer une réunion le mercredi 15 février 2017 à 10h30 avec l'ordre du jour suivant :

1. 6875 : Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
  - Examen de la prise de position du Gouvernement
3. Divers

Luxembourg, le 9 février 2017

La Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président,  
Alex Bodry

10



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 11 janvier 2017

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7 et 9 décembre 2016
2. 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
  - Rapporteur : Madame Simone Beissel
  - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
  - Rapporteur : Monsieur Alex Bodry
  - Continuation des travaux

\*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, 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. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Roy Reding, observateur

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7 et 9 décembre 2016**

Les projets de procès-verbal des réunions des 7 et 9 décembre 2016 sont approuvés.

**2. 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**

Dans une remarque préliminaire, M. le Président propose aux membres de la Commission d'organiser une réunion informelle avec les membres du Conseil d'Etat le mercredi 18 janvier à 10h30 au sujet du projet de loi sous rubrique.

\*

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Le rapporteur du projet de loi, Mme Simone Beissel présente les grandes lignes de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 15 juillet 2016 (pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent).

Dans une observation préliminaire, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité d'une disposition relative à la dissolution (cf. article 12) et propose de l'omettre.

Il est rappelé que, dans la lettre d'amendements du 24 mars 2016, la Commission s'est demandée si une loi ordinaire pouvait donner pouvoir au Grand-Duc pour dissoudre le Conseil d'Etat. Vu que le Conseil d'Etat est une institution créée par la Constitution, les règles relatives à sa dissolution ne devraient-elles pas être ancrées dans la Constitution ?

A la différence de la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat est un organe qui n'est pas renouvelé à intervalles réguliers ou par voie d'une dissolution anticipée. Le mode de nomination des conseillers répond à un principe de continuité. Les règles nouvelles sur la discipline qui prévoient la révocation d'un conseiller permettront de répondre à des problèmes individuels. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose d'omettre l'article 12 du projet de loi tel qu'amendé, relatif à la dissolution.

Les membres de la Commission approuvent la proposition du Conseil d'Etat.

La partie consacrée à l'examen des amendements comporte principalement trois points :

1. Concernant les profils (cf. article 6 nouveau), 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. Le Conseil d'Etat conclut que l'expérience, depuis la

mise en place du système d'indication d'un profil, prouve la pertinence de l'indication d'un seul profil.

2. Au sujet du système de nomination, et plus particulièrement de la représentation des forces politiques (cf. article 7 nouveau), le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la procédure prévue au nouvel alinéa 2 en relevant que celle-ci soulève un problème de conformité avec la Constitution.

Le Conseil d'Etat rappelle ses réticences, dans son avis du 18 décembre 2015, 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. Il relève des incohérences entre le nouvel alinéa 2 et l'alinéa 1<sup>er</sup>. Alors que l'alinéa 1<sup>er</sup> dispose que l'autorité investie du pouvoir de proposition « veille » à l'équilibre politique, le nouvel alinéa 2 l'oblige à « désigner 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<sup>er</sup> ». 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.

Le Conseil d'Etat relève encore que les termes de groupe ou de sensibilité politiques ne sont pas prévus dans la Constitution. 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 note qu'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 s'oppose formellement.

3. Pour ce qui est de l'indication du résultat des délibérations qui visait à améliorer la transparence (cf. article 22 nouveau), le Conseil d'Etat craint que le texte proposé entraîne une politisation des délibérations des avis et de l'institution.

Le Conseil d'Etat, tout en rappelant ses réserves émises dans son avis du 18 décembre 2015, explique 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.

### Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants,

- Le représentant du groupe politique CSV indique que, selon son groupe, les trois points doivent être vus ensemble tout en tenant compte des critiques émises par le Conseil d'Etat.  
Concernant la question des profils, le groupe CSV propose l'élaboration - à titre principal ou à titre indicatif - d'un profil, et - à titre subsidiaire - de profils qui correspondent aux besoins du Conseil d'Etat à moyen ou à long terme.  
Le système des profils soulève, aux yeux des représentants du groupe CSV, un certain nombre de questions :
  - Comment contrôler le respect du profil ?
  - Qui tranche la question de l'adéquation du candidat par rapport aux profils ?
  - Quid en cas de recours d'un candidat déclaré non recevable ou non élu ?
- En réponse à la question sur la recevabilité, il est indiqué que c'est l'autorité investie du pouvoir de proposition qui examine la recevabilité des candidats. Ainsi, dans le cas de figure où la Chambre des Députés établit la liste des candidats, la procédure est prévue par le Règlement de la Chambre des Députés qui dispose que la Conférence des Présidents examine la recevabilité des candidatures<sup>1</sup>.
- Les représentants des sensibilités politiques ADR et déi Lénk déclarent approuver le système proposé des profils.
- En ce qui concerne la consécration dans la loi de la représentation des forces politiques, le groupe politique CSV préconise de prendre en compte les critiques du Conseil d'Etat sur le risque de politisation et les difficultés liées à la mise en œuvre du système proposé. Il souhaite par ailleurs qu'à l'avenir, seule la Chambre ait le pouvoir de proposer des candidats à des postes vacants. Il est rappelé dans ce contexte qu'à l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire du Conseil d'Etat, les orateurs ont plaidé en faveur d'une uniformisation de la procédure de nomination.<sup>2</sup>

Or, d'après Madame le rapporteur, 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

---

<sup>1</sup> **Art. 118.-** Le Président soumet les candidatures à la Conférence des Présidents qui les examine quant à leur recevabilité.

**Art. 119.-** Toutes les candidatures déclarées recevables par la Conférence des Présidents sont soumises aux députés sur une liste remise avec la convocation de la séance publique dont l'ordre du jour comporte le vote des candidats.

<sup>2</sup> [https://www.gouvernement.lu/1823786/150\\_ans\\_Conseil\\_Etat.pdf](https://www.gouvernement.lu/1823786/150_ans_Conseil_Etat.pdf)

risquerait de faire dépendre le Conseil d'Etat de la Chambre des Députés. La nature multifacette du Conseil d'Etat serait ainsi menacée.

- Les représentants des sensibilités politiques ADR et déi Lénk déclarent approuver l'ancrage dans la loi de la représentation des forces politiques. Ces dispositions tiennent compte de la pratique actuelle tout en améliorant la transparence.

- Au sujet de la publication des votes, il est rappelé qu'il s'agit d'une solution de compromis visant à indiquer, dans une forme anonyme, le nombre de conseillers ayant participé au vote, celui des membres qui ont voté pour ou contre la résolution ainsi que celui des abstentions. Selon Mme le rapporteur, cette solution a l'avantage d'améliorer la transparence sans remettre en question le mode de fonctionnement du Conseil d'Etat.

Il est rappelé par ailleurs que la publication des votes par rapport à une opinion dissidente est admise.

Enfin, la composition des commissions est désormais publiée sur le site internet ainsi que dans les rapports annuels du Conseil d'Etat, sans qu'il n'existe d'obligation. Le Président de la Commission pose dès lors la question de savoir s'il serait opportun de prévoir une telle obligation dans la loi en projet.

En ce qui concerne l'idée de révéler l'identité du rapporteur, le représentant du groupe politique CSV précise qu'auparavant, lors des séances publiques, à l'occasion des dispenses du second vote institutionnel, le Président du Conseil d'Etat donnait la parole au rapporteur. Or, il semble que cette pratique ait évolué et qu'il revienne désormais au Président de la commission de prendre position, de sorte que l'identité du rapporteur reste désormais secrète.

On peut craindre toutefois que la publication de l'identité du rapporteur risquerait de créer des pressions sur sa personne.

Une alternative pourrait consister à publier la liste des conseillers ayant effectivement contribué à rédiger l'avis.

- En pratique, il n'existe pas de situation de blocage à l'occasion des séances plénières. La quasi-totalité des avis sont adoptés en séance plénière dans la teneur proposée. Dans quelques cas isolés où il n'existe pas d'accord, les avis sont renvoyés en commission pour discussion.
- En ce qui concerne 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 peut ne pas participer à une délibération (en quittant la salle par exemple). Il n'est dès lors pas pris en considération dans la détermination du quorum.
- Le représentant du groupe politique déi gréng déclare approuver la solution proposée. Au contraire, la publication sous une forme nominative des résultats des délibérations risquerait de politiser davantage les délibérations.

En conclusion de l'échange de vues, le Président rappelle la large concertation qui a eu lieu préalablement à l'élaboration du projet de loi et le consensus qui existait au sein de la Commission concernant les trois points discutés.

Or, l'échange de vues ci-dessus permet de constater qu'il n'existe plus de position commune sur les différents aspects de la réforme.

Il est proposé de continuer les travaux législatifs suite à l'entrevue avec les membres du Conseil d'Etat.

**3. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution**

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

Luxembourg, le 11 janvier 2017

La Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président,  
Alex Bodry





## 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 cabarets<sup>1</sup>  
- 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

\*

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup>. 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<sup>er</sup> 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.<sup>2</sup>
- 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

---

<sup>2</sup> 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.

24



## 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>. »

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>.*

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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>. 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 loi<sup>1</sup>. Pour le détail des commentaires, il est renvoyé au document annexé.

### **Amendement n°1**

« L'article 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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](http://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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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'Etat<sup>1</sup>**
- 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> de l'article 20 nouveau également par une disposition relative aux abstentions.

La commission se rallie à cette proposition.

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>. Ainsi, il faut le supprimer à l'alinéa 3 et reformuler l'alinéa 1<sup>er</sup> dans le sens voulu par la commission.

La commission décide de supprimer son amendement et de compléter l'alinéa 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>**, 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'Etat<sup>1</sup>**

**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<sup>er</sup>

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<sup>er</sup>, 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. (...) ».

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 a<sub>2</sub>) et b<sub>2</sub>), 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>.

#### 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<sup>er</sup>, elle est tributaire de la reformulation de l'alinéa 1<sup>er</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>er</sup> par un nouveau point 4 prévoyant la fin de mandat si une des conditions énumérées à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> 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.<sup>1</sup>

#### 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<sup>er</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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'Etat<sup>2</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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.

---

<sup>2</sup> 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<sup>er</sup> 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 Aدهم 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 première<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.<sup>1</sup>

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)

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, la dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup>.

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).<sup>2</sup>
- Lundi, le 14 mars 2016 à 14.00 heures.<sup>3</sup> 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.<sup>3</sup> 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

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.ärvirschléi.lu](http://www.ärvirschléi.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<sup>er</sup> du projet de loi (Article 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, point 5, de la proposition de loi relatif à l'article 7) ; (Article 6 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

La commission y reviendra.

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

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

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

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne qu'il comprend le souci des auteurs du projet de loi d'inscrire dans le texte de la loi une disposition qui répond à la volonté exprimée par la grande majorité des partis politiques en octobre 2014 à l'occasion de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat et qui entérine en quelque sorte la pratique vécue actuellement. Il est vrai que selon l'article 7 (6 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi, l'autorité de proposition doit non seulement veiller à la représentativité politique, mais également tenir compte du profil élaboré par le Conseil d'Etat. Il espère que l'indépendance des conseillers ne pâtira pas au vu de cette politisation accrue.

Il fait encore observer que dans leurs prises de position lors de la consultation précitée sur la réforme du Conseil d'Etat, certains partis politiques se sont prononcés en faveur d'une représentativité paritaire entre femmes et hommes. Actuellement, lorsque le Conseil d'Etat est appelé à présenter une liste de trois candidats en vue de pourvoir à une vacance de poste de membre du Conseil d'Etat conformément à l'article 7 de la loi précitée du 12 juillet 1996, l'appel de candidatures publié par lui stipule que « afin de promouvoir une représentation équilibrée entre femmes et hommes au sein du Conseil d'Etat, préférence sera donnée, à compétence égale, à la candidature d'une personne de sexe féminin ».

La Haute Corporation regrette l'absence d'une disposition veillant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes dans le texte lui soumis pour avis et propose de le compléter par un alinéa 2 qui pourrait se lire comme suit :

« Lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de proposition veille en outre à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du Conseil d'Etat. »

Au vu des propositions faites par le Conseil d'Etat à l'endroit des articles 5 et 7 du projet de loi, il suggère de compléter l'article sous examen par l'ajout suivant qui en deviendra l'alinéa 3 :

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

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir s'il est indiqué d'inscrire dans la loi une disposition visant à assurer une représentation proportionnée à l'assise des forces politiques. Etant donné qu'elle n'est pas sans poser problème, il est à se demander s'il ne faudrait pas plutôt y renoncer et recourir à la pratique des « *gentlemen's agreement* » vécue actuellement ?

Etant donné que cette disposition soulève bon nombre de questions, Mme la Rapporteuse est d'avis que le Gouvernement devrait fournir des informations supplémentaires sur la manière dont elle devra trouver application en pratique.

M. le Président souligne qu'il faut se demander si on veut continuer à recourir à l'appel de candidatures, appel qui a plutôt un caractère fictif, ou s'il ne serait pas indiqué de reformuler le texte dans le sens qu'il appartiendra aux groupes et sensibilités politiques ou aux partis politiques de proposer un candidat qui correspond au profil recherché. Une disposition pareille ne ferait qu'entériner la pratique actuelle. Vu que ce point prête encore à discussion, il propose d'y revenir.

Pour ce qui est du nouvel alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat, la commission décide, après un bref échange de vues, de le reformuler de manière à ce qu'un tiers au moins des conseillers doive appartenir au sexe sous-représenté.

Quant à l'alinéa 3 proposé par le Conseil d'Etat, il est adopté par la commission.

### **3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution**

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

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry





## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 3 février 2016

#### Ordre du jour :

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

\*

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

Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Viviane Loschetter

M. Roy Reding, observateur

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

Tel que décidé au cours de la réunion du 2 février 2016, un avis motivé sur la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)) et le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) » a été élaboré pour la réunion d'aujourd'hui.

Vu le court délai imparti pour l'élaboration de ce document, sa transmission préalable n'a pas été possible. M. le Président le fait ainsi distribuer séance tenante avant de procéder à sa présentation. Pour le détail, il est renvoyé au document annexé.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait remarquer qu'il ne peut que saluer l'initiative visant à élaborer un corps de règles modificatives en vue d'établir une procédure unique valable dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne pour l'élection des membres composant le Parlement européen. Il estime même qu'elle devrait aller plus loin, en prévoyant l'instauration de listes électorales transnationales. Il se prononce partant contre l'avis motivé, qui est adopté à la majorité des membres de la commission.

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

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

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

La commission continue l'examen du projet de loi 6875, de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat à l'aide d'un tableau synoptique transmis par courrier électronique le 22 janvier 2016.

Article 2 du projet de loi (Article 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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° 3940<sup>3</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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.





## 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> du projet de loi (Article 1<sup>er</sup>, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2)

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, de même que l'article 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, alinéa 3, première phrase, de la proposition de loi.

L'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> du projet de loi, ainsi que l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> prendra le libellé suivant :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** (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<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> afin qu'un texte soit adopté.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry

6875



## Loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification

1. de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif;
2. de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets.

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 31 mai 2017 et celle du Conseil d'État du 13 juin 2017 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

**Avons ordonné et ordonnons :**

### Chapitre 1<sup>er</sup> - Attributions en matière législative et réglementaire

#### Art. 1<sup>er</sup>.

(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 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'État a été entendu en son avis.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Conseil d'État 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'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 soumettre au Conseil d'État un projet de loi ou de règlement, peut demander son avis sur le principe.

De son côté, le Conseil d'État 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'État toutes autres questions.

**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 et fin de mandat***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 jusqu'à ce qu'il ait prêté serment comme Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.

Le Conseil d'État 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'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. résider au Grand-Duché de Luxembourg;
4. 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. 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'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 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'État 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'État. Le nombre du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à sept.

Le Conseil d'État est valablement composé même si, pendant une vacance de siège, le nombre requis de conseillers d'État 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'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.

**Art. 9.**

Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'État prêterent 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***Art. 10.**

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

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

(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. 14.**

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 déferés 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. 15.**

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. 16.**

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. 17.**

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.

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

## **Chapitre 4 - Avis et dispense du second vote constitutionnel**

### *Section 1 - Avis et délibérations*

#### **Art. 18.**

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 19, sont qualifiées „délibérations du Conseil d'État“.

### *Section 2 - Dispense du second vote constitutionnel*

#### **Art. 19.**

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 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'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 du Conseil d'État 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'État 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'État 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'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. 22.**

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

**Art. 23.**

Le Conseil d'État 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'État méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité, telles que mises en oeuvre dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'État.

**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'État 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'État 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'État a commis une faute disciplinaire, il propose au président du Conseil d'État 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'État concerné.

**Art. 29.**

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.

Le Conseil d'État est valablement composé même si suite à l'exclusion temporaire ou la révocation d'un conseiller, le nombre requis de conseillers d'État 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'État 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'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. 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'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. 34.**

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. 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'État.

**Art. 38.**

Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article 34 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. 39.**

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. 40.**

(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. 41.**

Les conseillers d'État 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'État une indemnité annuelle maximale de respectivement 220 et 60 points indiciaires.

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. 42.**

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. 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'État » sont supprimés.

**Chapitre 11 - Dispositions transitoires et finales****Art. 44.**

Par dérogation à l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, le mandat des conseillers d'État 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'État, telle qu'elle a été modifiée dans la suite, est abrogée.

**Art. 47.**

La présente loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> 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 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État“.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier ministre,  
Ministre d'État,  
Xavier Bettel*

Palais de Luxembourg, le 16 juin 2017.  
**Henri**

---

Doc. parl. 6875; sess. ord. 2014-2015; 2015-2016 et 2016-2017.

---

