



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

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 candidatures¹.
- 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 150e anniversaire du Conseil d'Etat, les orateurs ont plaidé en faveur d'une uniformisation de la procédure de nomination.²

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

¹ **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.

² 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