



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