

**N^{os} 6875¹⁰
6821⁵**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification

- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif;
- de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

PROPOSITION DE LOI

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

* * *

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

(5.4.2017)

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

*

I. ANTECEDENTS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

1. Avant-propos

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

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

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

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

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

Il résulte d'une entrevue informelle avec le Conseil d'Etat du 19 février 2016 que ce dernier s'est prononcé contre une augmentation du nombre des membres du Conseil d'Etat de 21 à 27, telle que proposée dans le projet de loi 5458 portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, projet de loi qui a été dès lors retiré du rôle des affaires de la Chambre des Députés

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

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

2. Mesures de la proposition de loi 6821

Attributions du Conseil d'Etat

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

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

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

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

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

Durée de mandat des conseillers d'Etat

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

Publicité anonyme des votes

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

Code de déontologie

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

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

3. Mesures du projet de loi 6875

Attributions du Conseil d'Etat

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

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

Procédure de composition du Conseil d'Etat

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

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

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

Le système actuel de nomination des candidats aux fonctions de conseiller d'Etat prévoit que le remplacement d'un conseiller se fait alternativement et dans l'ordre, par nomination directe du Grand-Duc, par nomination d'un des trois candidats présentés par la Chambre des Députés et par nomination d'un des trois candidats présentés par le Conseil d'Etat. Le projet de loi reprend le système actuel de nomination tout en y apportant deux modifications: la nomination directe du Grand-Duc est remplacée par la nomination sur proposition du Gouvernement et la liste des trois candidats présentée par la Chambre des Députés et par le Conseil d'Etat est remplacée par la proposition d'un seul candidat au Grand-Duc.

Le projet de loi prend encore soin de préciser que la mission dévolue au Grand-Duc consiste à nommer le candidat lui proposé par l'autorité investie du pouvoir de désignation sans disposer à cet égard d'un quelconque pouvoir d'appréciation.

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

Durée de mandat des conseillers d'Etat

La loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat a introduit une durée du mandat de conseiller de quinze ans correspondant à trois législatures. Le projet de loi limite la durée du mandat de conseiller à une période continue ou discontinue de douze ans. Cette innovation vise à garantir un renouvellement au niveau des membres du Conseil d'Etat en adéquation avec l'évolution sociale et dans le but d'assurer davantage de roulement.

Présidence du Conseil d'Etat

Les fonctions de président et de vice-président du Conseil d'Etat sont exercées pour une période maximale et non renouvelable de trois ans ou jusqu'à la date à laquelle les fonctions de membre du Conseil d'Etat prennent fin, si cette date se situe avant l'expiration de trois ans. Le Grand-Duc et le Grand-Duc héritier n'auront plus la possibilité de présider le Conseil d'Etat.

Publicité anonyme des votes

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

Code de déontologie

Le projet de loi confère au Conseil d'Etat le pouvoir de se doter de son propre règlement d'ordre intérieur et de fixer les règles déontologiques de ses membres en toute autonomie, sans devoir se soumettre à la tutelle de l'exécutif.

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

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

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

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

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

1. Chambre des Salariés

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

2. Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

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

3. Chambre de Commerce

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

4. Chambre des Métiers

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

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

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

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

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

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

*

V. TRAVAUX EN COMMISSION

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

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

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

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

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

Le commentaire indiquait que le Conseil d'Etat est appelé en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2 à se prononcer sur la conformité des projets et propositions de loi à la Constitution et aux normes d'instruments juridiques internationaux, en précisait que pour ce faire, il doit disposer au moment d'émettre son avis sur les projets et propositions de loi de tous les documents et plus particulièrement des règlements d'exécution à prendre en vertu de l'article 32(3) de la Constitution.

Or, la Commission n'a pas suivi cette proposition d'amendement et a proposé de compléter le paragraphe 1^{er} par un nouvel alinéa in fine libellé comme suit:

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

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

L'amendement n° 2 devait compléter l'article 1^{er}, paragraphe 2 par un nouvel alinéa in fine ayant la teneur suivante:

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

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

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

Le commentaire indiquait que pour affirmer et compléter l'examen a priori exercé par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la conformité des projets et propositions de loi avec la Constitution ou les traités internationaux, le texte proposé prévoit la possibilité d'une saisie du Conseil d'Etat par les députés. Cette saisie n'est admissible que si elle est demandée par au moins cinq députés. Selon le groupe politique CSV, la Chambre des Députés devrait avoir la prérogative de rendre le Conseil d'Etat attentif sur un éventuel problème de constitutionnalité.

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

Par ailleurs, cet amendement risquerait d'être en contradiction avec les dispositions de l'article 1^{er} qui donne compétence au Conseil d'Etat d'opérer un contrôle de conformité des lois à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux de droit. Enfin, l'amendement en question risque d'exprimer une certaine méfiance à l'égard du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil d'Etat.

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

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

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

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

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

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

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi, de même que l'article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi¹ relatif à l'article 2 ont trait aux attributions du Conseil d'Etat en matière législative et réglementaire.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat note que tant le projet de loi que la proposition de loi reprennent les attributions du Conseil d'Etat en matière législative et réglementaire telles que prévues par l'article 83*bis* de la Constitution. Ainsi, il est apporté à la formulation de l'actuel article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi en vigueur une précision quant aux amendements relatifs aux projets de loi et aux propositions de loi.

Il souligne que si dans le passé les projets de loi élaborés par le Gouvernement faisaient l'objet du dépôt à la Chambre des Députés seulement après que le Conseil d'Etat avait émis son avis, cette procédure a peu à peu disparu au bénéfice d'un dépôt simultané à la saisine du Conseil d'Etat. Ainsi, en pratique, la saisine directe de la Chambre des Députés est devenue la règle générale, règle entérinée

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

tant par le projet de loi que par la proposition de loi. La disposition relative à l'urgence pour la présentation d'un projet de loi est abandonnée pour être superfétatoire.

La proposition de loi, tout en supprimant le paragraphe 3 de l'article 2 de la loi précitée du 12 juillet 1996, précise que l'avis du Conseil d'Etat devra être délivré avant le vote de la Chambre des Députés. Le projet de loi ne fait pas non plus référence à l'urgence et n'indique pas expressément un délai dans lequel l'avis du Conseil d'Etat devrait être rendu. Il se contente de reprendre la disposition de l'article 2, paragraphe 4 de la loi actuelle relative au vote article par article. Le Conseil d'Etat estime qu'au regard de l'économie générale de l'article sous examen, l'ajout prévu par la proposition de loi est superflu. En ce qui concerne l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 du projet de loi, le Conseil d'Etat marque cependant sa préférence pour le libellé proposé quant à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de la proposition de loi.

L'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} a trait à l'urgence en matière réglementaire. La législation actuelle prévoit qu'en cas d'urgence, à apprécier par le Grand-Duc, le Gouvernement peut se dispenser de l'avis du Conseil d'Etat. Tel n'est cependant pas le cas si la loi exige expressément que les règlements d'exécution soient obligatoirement soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que cette disposition est reprise par le projet de loi avec un libellé quelque peu modifié. Quant à la proposition de loi, elle remplace les termes „sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc“ figurant à l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi actuelle par ceux de „sauf le cas d'urgence à motiver par le Gouvernement“. Le Conseil d'Etat a du mal à suivre cette approche, alors qu'il estime que c'est à l'autorité qui prend le règlement, à savoir au Grand-Duc, d'apprécier l'urgence.

Bien que les auteurs du projet de loi soulignent dans le commentaire de l'article que le recours à l'urgence doit continuer à être motivé par le ministre initiateur lors de la saisine du Gouvernement en conseil, ils excluent de façon expresse tout contrôle juridictionnel concernant le bien-fondé du recours à l'urgence.

Le Conseil d'Etat fait observer qu'à l'heure actuelle, l'urgence est parfois contestée par les justiciables. Si la Cour de cassation refuse de reconnaître aux juges le pouvoir de contrôler la réalité de l'urgence invoquée par l'auteur d'un règlement, les juridictions administratives admettent par contre que le juge administratif a le pouvoir de contrôler dans chaque cas concret la réalité de l'urgence affirmée par l'auteur du règlement.

En effet, en vertu de l'article 95 de la Constitution, les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux que pour autant qu'ils soient conformes à la loi. Pour être à l'abri de toute contestation, le règlement doit remplir les conditions de forme. Selon une jurisprudence constante des juridictions administratives, le juge administratif saisi d'un recours tendant à l'annulation d'un acte administratif est appelé à vérifier si, dans le cadre de la procédure d'élaboration du règlement grand-ducal, le cas d'urgence inscrit à l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 12 juillet 1996 a pu être invoqué. S'agissant de la légalité d'un règlement grand-ducal, le contrôle afférent à exercer par les juridictions administratives est appelé à avoir lieu tant par la voie directe dans le cadre de recours en annulation dirigés contre les actes administratifs à caractère réglementaire sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, que par voie d'exception, dans le cadre des recours contentieux dirigés contre des décisions individuelles prises sur base des articles 2 et suivants de la même loi.

Au voeu de la jurisprudence administrative, il appartient à la partie publique de soumettre à la juridiction administrative les éléments de motivation soumis au Grand-Duc à l'appui de l'urgence invoquée aux fins de vérification par la juridiction.

De l'avis du Conseil d'Etat, le législateur ne saurait écarter le contrôle de la légalité d'un règlement que la Constitution impose aux juridictions. En effet, étant donné que le principe selon lequel les règlements grand-ducaux sont soumis à l'avis du Conseil d'Etat est consacré par une disposition législative, il est évident que les exceptions à ce principe doivent relever du contrôle juridictionnel de la légalité, afin de garantir que la dispense de saisine du Conseil d'Etat garde son caractère exceptionnel et d'éviter ainsi que l'exception devienne la règle. En vertu de l'article 95 de la Constitution, le Conseil d'Etat doit donc s'opposer formellement à la disposition excluant le contrôle juridictionnel de l'urgence.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que le projet de loi entend supprimer l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne les amendements apportés aux projets de règlement grand-ducal, et ceci pour éviter

d'„*alourdir la procédure*“. Il relève l'incohérence d'un système dans lequel il est appelé à aviser un premier projet de règlement, tout en n'ayant plus la possibilité de formuler des observations sur des amendements même substantiels suite à l'avis sur la première version du texte. Il ne saurait marquer son accord à la disposition proposée.

Au vu de ces considérations, il propose de reformuler l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} comme suit:

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

Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet de loi, ainsi que l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} du nouvel article 2 figurant dans la proposition de loi, reprennent le libellé de l'article 2, paragraphe 2, de la loi actuelle qui détermine la mission du contrôle *a priori* du Conseil d'Etat de la conformité des projets de loi et de règlement par rapport à la Constitution, aux conventions et traités internationaux, ainsi qu'aux principes généraux du droit, en y ajoutant le contrôle de conformité par rapport aux actes juridiques de l'Union européenne. Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

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

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

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

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

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

La Commission propose de reprendre cette formulation.

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

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

La Commission propose de reprendre cette formulation.

Article 2 (Article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2, paragraphe 4)

L'article 2, qui a trait au rôle consultatif du Conseil d'Etat, reprend la formulation retenue actuellement sous les deux alinéas de l'article 3 de la loi en vigueur. Le troisième alinéa actuel n'est plus repris alors que l'hypothèse visée ne s'est jamais produite dans l'histoire récente de l'institution.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat fait observer que cet article reprend en grande partie le libellé de l'article 3 de la loi actuelle et consacre formellement le rôle consultatif du Conseil d'Etat par rapport au pouvoir exécutif sur toutes autres questions que celles prévues par l'article 1^{er}, paragraphe 2, du projet de loi et qui lui seront déférées par le Gouvernement conformément à l'article 83*bis* de la Constitution. Il ne donne pas lieu à observation.

Quant à l'ajout prévu à l'article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2, paragraphe 4, le Conseil d'Etat note qu'il donne la possibilité à la Chambre des Députés de demander l'avis du Conseil d'Etat sur d'autres questions d'intérêt général.

La Haute Corporation doute que l'article 83*bis* de la Constitution donne à la Chambre des Députés, de manière générale et en dehors de la procédure législative, la faculté de lui soumettre des questions d'intérêt général et suggère de ne pas reprendre l'ajout proposé.

La commission fait sienne cette recommandation et propose de remplacer l'alinéa 1^{er} par la première phrase de l'article 3 de la loi organique du Conseil d'Etat et d'insérer un nouvel alinéa 3 reprenant la disposition de l'article 83*bis* précité de la Constitution. Vu la suppression, dans la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif ainsi que dans la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, de l'obligation pour le Conseil d'Etat d'émettre un avis, il n'existe plus, de l'avis de la commission, des cas dans lesquels le Conseil d'Etat est appelé de par la loi à donner son avis. Elle propose donc de faire abstraction des termes „ou par les lois“ figurant à l'article 83*bis* de la Constitution.

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

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

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

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

Article 3

Cet article a trait à la dispense du second vote constitutionnel.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat marque son accord à cette nouvelle disposition qui inscrit formellement la dispense du second vote constitutionnel prévue à l'article 59 de la Constitution dans les attributions du Conseil d'Etat.

Cet article ne donne pas lieu à observation de la part de la commission.

Intitulé du chapitre 2

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat propose de préciser l'intitulé du chapitre 2 en le libellant comme suit:

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

La commission fait sienne cette proposition.

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

L'intitulé du chapitre 2 est libellé comme suit:

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

Article 4 (Article 1^{er}, point 2, de la proposition de loi relatif à l'article 4, alinéas 1 à 3)

L'article 4 du projet de loi ainsi que l'article 1^{er}, point 2, de la proposition de loi relatif à l'article 4, alinéas 1 à 3 ont trait à la composition du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat note que le libellé de cet article subit quelques changements par rapport au texte actuel. Ainsi, il est notamment précisé que le nombre obligatoire des

membres juristes au Conseil d'Etat est considéré par rapport au nombre total des membres. En ce qui concerne la terminologie employée au niveau des diplômes, le Conseil d'Etat suggère la suppression de l'ajout relatif au certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. En effet, cette exigence crée deux catégories différentes de juristes au sein de l'institution, les uns remplissant toutes les conditions quant au quorum des onze juristes et les autres ne les remplissant pas. Le Conseil d'Etat propose une nouvelle formulation qui tient compte de l'existence de diplômes de master délivrés par l'Université du Luxembourg.

Tant la proposition de loi que le projet de loi prévoient la nomination du seul Grand-Duc héritier au Conseil d'Etat. Ce dernier y marque son accord.

L'article 4 se lira dès lors comme suit:

„**Art. 4.** (1) Le Conseil d'Etat est composé de vingt-et-un conseillers dont onze au moins sont détenteurs d'un grade de master en droit émis par l'Université du Luxembourg ou ont obtenu l'homologation du diplôme étranger en droit en vertu de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades d'enseignement supérieur.

Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc héritier qui peut y être nommé par le Grand-Duc dès que ce titre lui a été conféré.

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

La commission fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat, sauf à compléter l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} par le bout de phrase „et jusqu'à ce qu'il exerce la fonction de Lieutenant du Grand-Duc“. Cet amendement ne fait qu'entériner la pratique actuelle. En effet, le Grand-Duc héritier Henri, membre du Conseil d'Etat à partir de 1980, a démissionné du Conseil d'Etat (le 9 mars 1998) suite à sa nomination de Lieutenant du Grand-Duc Jean (le 3 mars 1998).

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

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

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

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

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

La Commission approuve cette proposition de modification.

Article 5 initial (supprimé) (Article 1^{er}, point 3, de la proposition de loi relatif à l'article 5, alinéa 2); (selon le Conseil d'Etat: dispositions reportées respectivement dans les articles 6, 7, 11 et 27 du projet de loi, dans sa nouvelle numérotation)

L'article 5 du projet de loi et l'article 1^{er}, point 3 de la proposition de loi relatif à l'article 5, alinéa 2 traitent de la nomination des membres du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne que le libellé de l'alinéa 1^{er} de l'article 5 est inchangé par rapport à la loi actuelle et prévoit que le Grand-Duc nomme et démissionne les membres du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la nomination, l'article 7 du projet de loi prend soin de préciser que la mission dévolue au Grand-Duc consiste à nommer le candidat lui proposé par l'autorité investie du pouvoir de désignation sans disposer à cet égard d'un quelconque pouvoir d'appréciation.

Le Conseil d'Etat fait observer que l'article 3 de la loi du 16 janvier 1866 portant organisation du Conseil d'Etat attribuait au Roi Grand-Duc le pouvoir de démissionner directement les conseillers qui ne faisaient pas partie du Comité du contentieux. A l'époque, les conseillers étaient nommés à vie, mais n'étaient pas inamovibles, étant donné que le Grand-Duc pouvait démissionner un conseiller et

que ce droit était absolu. Le pouvoir du Grand-Duc était tempéré par l'ajout suivant: „*Toutefois aucun membre du Conseil d'Etat ne pourra être révoqué qu'après que le Conseil d'Etat aura été entendu, en assemblée générale, sur les motifs de la révocation*“. Même si la question s'est posée si, pour l'exercice de leurs fonctions, les membres du Conseil d'Etat disposaient de garanties d'indépendance suffisantes, la disposition a été maintenue au cours des différentes réformes du Conseil d'Etat. Il ressort des travaux parlementaires de la loi précitée du 12 juillet 1996 que „*le terme de „Grand-Duc“ pourrait être interprété comme désignant „l'exécutif“*“. Dans son avis complémentaire du 9 mai 1996 sur le projet de loi portant réforme du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat a reformulé le texte selon lequel il doit être entendu en séance plénière, sur les motifs de la révocation, sans pour autant remettre le principe en cause (cf. doc. parl. n° 3940³, p. 2).

Au fil du temps, tant une limite d'âge qu'une limite du mandat sont venues s'ajouter au texte initial. Ainsi, le mandat d'un conseiller d'Etat se termine soit à la fin de son mandat, soit lorsqu'il a atteint la limite d'âge ou encore lorsqu'il accepte un mandat d'une des fonctions prévues par l'article 6, paragraphe 2, du projet de loi. En outre, il peut encore être démissionné par le Grand-Duc notamment en cas de départ volontaire ou lorsque le conseiller d'Etat n'est plus à même de remplir ses fonctions en raison d'une maladie grave et irréversible.

La révocation d'un membre du Conseil d'Etat avant la fin de son mandat doit être considérée comme la sanction disciplinaire ultime en cas de manquement grave aux devoirs du conseiller. Le Conseil d'Etat reviendra à la question des sanctions disciplinaires à l'endroit de son chapitre 6 nouveau ayant trait aux règles disciplinaires.

L'alinéa 2 de l'article 5 limite la durée du mandat du conseiller à une période continue ou discontinue de 12 ans. Les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire de l'article que la durée préconisée vise à garantir un renouvellement au niveau des membres du Conseil d'Etat en adéquation avec l'évolution sociale et dans le but d'assurer davantage de roulement. La proposition de loi maintient le terme prévu à 15 ans alors que l'auteur estime que le débat autour de la limitation dans le temps d'autres mandats publics n'était pas terminé, de sorte qu'il ne serait pas opportun de modifier actuellement le seul mandat des conseillers d'Etat. Ainsi, lors du référendum du 7 juin 2015, une majorité des électeurs s'est exprimée contre la proposition d'une limitation de deux mandats pour les membres du Gouvernement.

Au moyen de l'introduction par la loi précitée du 12 juillet 1996 d'une durée du mandat de 15 ans correspondant à trois législatures, le Gouvernement de l'époque voulait „*proposer une formule permettant de continuer à affranchir le Conseil d'Etat des contingences politiques*“ et rejoindre les soucis que le Conseil d'Etat avait exprimés dans sa note de réflexion du 20 avril 1993 concernant „*la durée requise des mandats pour garantir au sein du Conseil d'Etat à la fois une vue globale de la chose publique et la présence permanente de membres de formations suffisamment diversifiées en fonction des matières à traiter*“. Le Conseil d'Etat de l'époque avait estimé qu'il était douteux que le rendement du Conseil soit susceptible d'une amélioration par un changement plus fréquent des personnes qui le composent. Ces doutes sont encore actuellement partagés par le Conseil d'Etat qui craint que le choix du législateur de privilégier une rotation plus fréquente ne se fasse au détriment de l'expérience et de la continuité dans le travail du Conseil d'Etat. Pour ces raisons, il exprime sa réticence quant à la réduction de la durée du mandat.

Finalement, pour l'économie générale du texte, il propose de reléguer les différents éléments de l'article sous revue respectivement aux articles concernant la nomination et la fin du mandat de conseiller. De même, il estime qu'il serait plus judicieux de créer une nouvelle section 3 relative à la fin du mandat d'un conseiller d'Etat et à la dissolution du Conseil d'Etat.

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de reporter les dispositions de l'article 5 du projet de loi respectivement dans les articles 6, 7, 11 et 27. La numérotation des articles subséquents change en conséquence.

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

Article 5 (6 initial)

Cet article reprend au paragraphe 1^{er} les conditions pour être membre du Conseil d'Etat et énumère au paragraphe 2 les incompatibilités avec les fonctions de membre du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat note que cet article reprend au paragraphe 1^{er} les conditions pour être membre au Conseil d'Etat qui figurent à l'article 10 de la loi actuelle, tout en abandonnant la condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg. Il ne suscite pas d'observation de sa part.

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

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

Au paragraphe 2, l'énumération des incompatibilités figurant à l'article 10, alinéa 2, de la loi actuelle est complétée par les fonctions de membre du Parlement européen. Ainsi, le Gouvernement étend l'incompatibilité applicable au membre de la Chambre des Députés au membre du Parlement européen. Selon le règlement d'ordre intérieur du Parlement européen, la qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de membre d'un parlement national et ceci afin de garantir le statut d'indépendance des députés. En plus des incompatibilités prévues expressément, chaque Etat membre peut adopter d'autres incompatibilités sur la base de l'article 7, paragraphe 3 de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

Dans la logique du parallélisme avec la fonction de député national, le Conseil d'Etat marque son accord pour inclure dans la liste des incompatibilités avec la fonction de membre du Conseil d'Etat également celle du membre du Parlement européen.

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition de regrouper les dispositions relatives à la fin du mandat dans un seul article, l'alinéa 2 du paragraphe 2 devra être intégré dans cet article (cf. art. 11, paragraphe 1^{er} sous 3., selon le Conseil d'Etat).

La commission fait siennes les recommandations du Conseil d'Etat.

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

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

Par ailleurs, la commission estime qu'il ne suffit pas de préciser dans le commentaire du nouvel article 28 que les membres du Comité de déontologie doivent être des personnes externes au Conseil d'Etat. Comme il s'agit d'une précision importante, elle doit trouver sa place dans le corps du texte de loi, et plus précisément à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 5 nouveau relatif aux incompatibilités.

Enfin, la commission juge indiqué de changer l'agencement de l'énumération figurant au paragraphe 2. Il est proposé de commencer avec les fonctions de membre du Gouvernement (point 1) et de continuer avec le mandat de député (nouveau point 2), le mandat de membre du Parlement européen (nouveau point 3) et les fonctions énumérées à l'article 36 (nouveau point 4) pour terminer avec les fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article 28 (nouveau point 5).

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

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

La Commission fait sienne cette observation.

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

L'article 7 du projet de loi et le point 5 de l'article 1^{er} de la proposition de loi relatif à l'article 7 ont trait au mode de nomination des membres du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne que s'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège au Conseil d'Etat, le système de nomination figurant à l'article 7, alinéa 4, de la loi actuelle prévoit que le remplacement se fait alternativement et dans l'ordre, par nomination directe du Grand-Duc, par nomination d'un de trois candidats présentés par la Chambre des Députés et par nomination d'un de trois candidats présentés par le Conseil d'Etat.

Le projet de loi reprend cette disposition, tout en y apportant deux modifications: la nomination directe du Grand-Duc est remplacée par la nomination sur proposition du Gouvernement et la liste des trois candidats présentée par la Chambre des Députés et par le Conseil d'Etat est remplacée par la proposition d'un seul candidat au Grand-Duc. Les auteurs du projet de loi soulignent que c'est „*au vu du rôle clé dévolu à la Haute corporation d'aviser les textes lui soumis dans le cadre du processus tant législatif que réglementaire et pour garantir à l'institution de conserver sa légitimité*“ que le Gouvernement a opté pour le maintien de ce système.

L'auteur de la proposition de loi prévoit au contraire la présentation de tous les candidats par la Chambre des Députés, estimant que le Conseil d'Etat, en tant qu'organe consultatif appelé à émettre un avis sur tous les projets de loi et toutes les propositions de loi, ne pourrait trouver de légitimation plus adéquate de la nomination de ses membres que par une proposition directe du pouvoir législatif.

Le Conseil d'Etat rappelle que le mode de nomination actuel fut introduit par la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'Etat et visait à concilier les trois tendances qui se manifestaient à travers les documents parlementaires: privilège du Grand-Duc de nommer les conseillers de la Couronne, prédominance de la Chambre des Députés obéissant à des motifs surtout politiques, faculté pour le Conseil d'Etat de s'adjoindre une personnalité dont le concours semble particulièrement utile. Ce nouveau mode de désignation était considéré par ses auteurs comme une „*démocratisation*“ de l'institution. Il ressort des travaux parlementaires relatifs à la loi précitée du 8 février 1961 qu'en 1905 une proposition du député Housse allant dans le même sens n'avait pas abouti „*parce que le mode de nomination qu'elle préconisait aurait placé le Conseil d'Etat sous la dépendance de la Chambre des Députés. Le Conseil d'Etat ne doit pas refléter et encore moins subir les mouvements politiques auxquels est exposée la représentation populaire. Dans les intentions de ses créateurs – intentions toujours valables malgré qu'elles remontent au milieu du siècle précédent – le Conseil d'Etat doit représenter l'élément continu et stable en face du pouvoir politique combien mouvant*“.

Aux yeux du Conseil d'Etat, ces remarques sont toujours pertinentes. Il se prononce dès lors en faveur du système proposé par les auteurs du projet de loi, qui s'inscrit dans la légitimité formelle soulignée par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics dans son avis sur la proposition de loi sous examen.

Tant le projet de loi que la proposition de loi accordent au Conseil d'Etat la prérogative d'élaborer un profil déterminé, énonçant les qualifications et expériences professionnelles recherchées, afin de guider l'autorité de désignation dans le choix d'un candidat. Le Conseil d'Etat approuve cette disposition qui entérine la pratique actuelle et considère, à l'instar des auteurs du projet de loi, que ce système constitue „*un gain qualitatif qui permettra d'optimiser d'autant la procédure de sélection des candidats*“

Le Conseil d'Etat propose de faire figurer la prérogative du Grand-Duc de nommer un membre du Conseil d'Etat, en début de l'article.

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

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

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

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

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

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

Article 7 (8 initial)

Cette disposition est nouvelle et répond à la volonté exprimée par la très grande majorité des partis politiques, à l'occasion du tour de consultation sur la réforme du Conseil d'Etat, de doter le Conseil d'Etat davantage de représentativité au niveau politique. Le but recherché étant de veiller à ce que la composition du Conseil d'Etat reflète à peu près les forces politiques représentées à la Chambre des Députés.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat souligne qu'il comprend le souci des auteurs du projet de loi d'inscrire dans le texte de la loi une disposition qui répond à la volonté exprimée par la grande majorité des partis politiques en octobre 2014 à l'occasion de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat et qui entérine en quelque sorte la pratique vécue actuellement. Il est vrai que selon l'article 7 (6 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi, l'autorité de proposition doit non seulement veiller à la représentativité politique, mais également tenir compte du profil élaboré par le Conseil d'Etat. Il espère que l'indépendance des conseillers ne pâtira pas au vu de cette politisation accrue.

Il fait encore observer que dans leurs prises de position lors de la consultation précitée sur la réforme du Conseil d'Etat, certains partis politiques se sont prononcés en faveur d'une représentativité paritaire entre femmes et hommes. Actuellement, lorsque le Conseil d'Etat est appelé à présenter une liste de trois candidats en vue de pourvoir à une vacance de poste de membre du Conseil d'Etat conformément à l'article 7 de la loi précitée du 12 juillet 1996, l'appel de candidatures publié par lui stipule que „afin de promouvoir une représentation équilibrée entre femmes et hommes au sein du Conseil d'Etat, préférence sera donnée, à compétence égale, à la candidature d'une personne de sexe féminin“.

La Haute Corporation regrette l'absence d'une disposition veillant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes dans le texte lui soumis pour avis et propose de le compléter par un alinéa 2 dans ce sens.

L'idée d'une représentation proportionnée à l'assise des forces politiques en faveur de laquelle la très grande majorité des partis politiques s'est prononcée lors de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat est maintenue. Elle est reprise au nouveau point a).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Déjà dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat avait marqué des réticences par rapport à une consécration dans la loi de la prise en compte, pour la nomination des conseillers, de la représentation des forces politiques au sein de la Chambre des Députés. Le Conseil d'Etat avait noté que: „il est vrai que selon l'article 7 (6 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi, l'autorité de proposition doit non seulement veiller à la représentativité politique, mais également tenir compte du profil élaboré par le Conseil d'Etat. Il faut espérer que l'indépendance des conseillers ne pâtira pas au vu de cette politisation accrue“. Or, ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé à l'endroit de l'amendement 5, l'importance du profil se trouverait désormais amoindrie par l'exigence de dresser trois profils.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 8 nouveau (proposé par le Conseil d’Etat)

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

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

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

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

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

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

Article 9 initial (supprimé)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'article sous examen se lira comme suit:

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

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

La commission suit le Conseil d'Etat.

Article 9 (13 initial)

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

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

Nouvelle section 3 proposée par le Conseil d'Etat

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

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat. Suite à la suppression de l'article 11 initial, l'intitulé de la section 3 est adapté comme suit:

„*Section 3 – Fin de mandat*“

Article 10 nouveau (Article 11 nouveau proposé par le Conseil d'Etat)

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

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

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

1. après une période continue ou discontinue de quinze ans;

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

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

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

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

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

„*Section 3 – Fin de mandat*“

Elle adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat, sauf à ramener la durée de mandat de quinze à douze ans, tel que proposé par le Gouvernement. Par conséquent, l'article 38 initial (article 46 nouveau) est à maintenir et l'intitulé du chapitre 10 initial (chapitre 11 nouveau) reste inchangé.

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

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

Article 11 (14 initial) (Article 13 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

L'article sous examen sera libellé comme suit:

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

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

Se pose la question de la durée du mandat du président actuellement en fonction, nommé pour un an (renouvelable), conformément aux dispositions actuellement en vigueur. La commission propose de régler cette question, en précisant que les fonctions de président sont exercées pour une durée maximale de trois ans. Vu que la durée totale du mandat de président ne pourra pas dépasser trois ans, la période écoulée entre la nomination du futur président et l'entrée en vigueur de la présente loi sera donc imputée à la durée maximale de son mandat. Il est d'une évidence que le mandat de président prendra fin au moment de l'expiration des fonctions de membre du Conseil d'Etat. Le bout de phrase proposé par le Conseil d'Etat „ou jusqu'à la date à laquelle les fonctions de membre du Conseil d'Etat prennent fin si cette date se situe avant l'expiration de trois ans“ est donc 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^{er} par une phrase précisant que: „En cas de vacance d'un poste de vice-président, le nouveau titulaire est nommé jusqu'à la fin du mandat du président“.

L'alinéa 2 peut être supprimé pour être superfétatoire.

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

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

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

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

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

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

La commission fait sienne cette recommandation.

Article 13 (16 initial)

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

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

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

Article 14 (17 initial)

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

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

Article 15 (18 initial)

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

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

Article 16 (19 initial)

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

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

Article 17 (20 initial)

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

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

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

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

Intitulé du chapitre 4

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

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

La commission fait sienne cette proposition de texte.

Article 18 (21 initial) (Article 20 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

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

La commission fait sienne cette proposition de texte.

Article 19 (22 initial) (Article 21 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite de la dispense du second vote constitutionnel.

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

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

„Art. 21. Le Conseil d'Etat délibère en séance plénière publique sur l'accord à donner à la dispense du second vote constitutionnel des projets et propositions de loi. Les résolutions sur l'accord ou le refus de la dispense du second vote constitutionnel sont des décisions. Elles indiquent tant le

nombre de conseillers qui ont participé à la décision, que celui des conseillers qui ont voté pour et contre.

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

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

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

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

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

Article 20 (23 initial) (Article 1^{er}, point 7, de la proposition de loi relatif à l'article 17, alinéa 3); (Article 22 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

Néanmoins, le Conseil d'Etat pourrait marquer son accord à ce que les décisions relatives à l'accord ou au refus de la dispense du second vote prises en séance publique indiquent tant le nombre de conseillers qui ont participé à la résolution, que celui des conseillers qui ont voté pour et celui des conseillers qui ont voté contre. En effet, dans ces cas, le Conseil d'Etat a vocation de suppléer l'absence d'une deuxième chambre. Il y aura dès lors lieu de reprendre à l'article 22 (21 selon le Conseil d'Etat) à la suite de l'alinéa 1^{er}, la dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 21 (24 initial) (Article 23 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

La commission fait sienne cette proposition de texte.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 23 (26 initial) (Article 1^{er}, point 8, de la proposition de loi relatif à l'article 18); (Article 25 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

La commission se doit de constater que le texte proposé par le Conseil d'Etat reprend sans modification l'article 26 initial du projet de loi, malgré sa proposition de maintenir le procédé actuel de l'approbation des règles de fonctionnement interne et de déontologie par règlement grand-ducal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

„**Art. 26.** Est qualifié faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel le membre du Conseil d'Etat méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité, *telles que définies dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat.*“

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

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

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

La Commission approuve la proposition du Conseil d'Etat.

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

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

„**Art. 27.** Selon la gravité de la faute, les sanctions suivantes peuvent être prononcées:

- 1° l'avertissement;
- 2° la réprimande;
- 3° l'exclusion temporaire des fonctions, avec privation de l'indemnité pour une période de six mois au maximum;
- 4° la révocation, qui emporte la perte du titre.“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ler d'Etat a commis une faute disciplinaire, il propose au président de saisir le Comité de déontologie.

Cet article trouve l'approbation de la commission.

Article 28 (Article 30 nouveau selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

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

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

La commission décide, dans la logique du parallélisme avec les règles déontologiques applicables aux députés, de compéter l'alinéa *in fine* du texte proposé par le Conseil d'Etat par la faculté pour le Bureau de proposer au président du Conseil d'Etat la publication de la sanction prononcée à l'égard du conseiller d'Etat fautif. Elle considère que la publication de la sanction prononcée a un effet dissuasif certain pour les conseillers d'Etat.

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

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

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

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

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

Article 29 (Article 31 nouveau selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

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

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

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

Article 30 (Article 32 nouveau selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

Article 31 (Article 33 nouveau selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

Cet article est adopté par la commission.

Article 32 (27 initial)

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

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

Article 33 (28 initial)

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

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

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

Article 34 (29 initial)

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

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

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

La commission fait sienne cette proposition de texte.

Article 35 (30 initial) (Article 37 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

La commission adopte cette proposition de texte.

Article 36 (31 initial)

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

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

Article 37 (32 initial)

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

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

Article 38 (33 initial)

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

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

Article 39 (34 initial)

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

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

Article 40 (35 initial)

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

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

Article 41 (36 initial) (Article 43 selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

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

Quant à la disposition confirmant que les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance maladie, la commission est à se demander si elle n'est

pas contraire au principe de l'égalité de traitement, vu que le Code de la sécurité sociale prévoit la règle de principe de retenue de cotisation pour l'assurance maladie.

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

Quant à la disposition confirmant que les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance maladie, la commission propose de la supprimer. Elle considère que le droit commun en matière d'assurance maladie est applicable.

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

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

La disposition modificative de l'article 42 a trait au régime des cabarets et concerne plus particulièrement la procédure relative aux autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place.

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

Dans cet ordre d'idées, il recommande de supprimer l'avis du Conseil d'Etat également dans la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif et de compléter le projet de loi par un article 43 (44 selon le Conseil d'Etat), libellé comme suit:

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

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

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

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

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

La commission fait siennes ces recommandations.

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

Article 44 (38 initial)

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

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

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

Article 45 (47 nouveau selon le Conseil d'Etat)

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

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

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

Article 46 (39 initial)

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

Article 47 (40 initial)

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

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

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

Article 48 (41 initial)

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

*

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

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

*

PROJET DE LOI

sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification

- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif;
- de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

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

Art. 1^{er}. (1) Le Conseil d'Etat donne son avis sur tout projet ou proposition de loi ainsi que sur tout amendement afférent et sur tout projet de règlement grand-ducal pris pour l'exécution des lois et des traités.

Si la Chambre des Députés a procédé au vote article par article conformément à l'article 65 de la Constitution, sans que les dispositions votées ou une partie de ces dispositions aient été avisées par le Conseil d'Etat, celui-ci rend son avis sur les dispositions votées dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de la communication par la Chambre des Députés au Conseil d'Etat des dispositions votées. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi.

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

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

(2) Si le Conseil d'Etat estime qu'un projet de loi, une proposition de loi ou tout amendement y afférent comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis. Il en fait de même, s'il estime un projet de règlement contraire à une norme de droit supérieure.

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

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

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

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

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

Section 1 – Composition

Art. 4. (1) Le Conseil d'Etat est composé de vingt-et-un conseillers dont onze au moins sont détenteurs d'un grade de master en droit émis par l'Université du Luxembourg ou ont obtenu l'homologation du diplôme étranger en droit en vertu de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades d'enseignement supérieur.

Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc héritier qui peut y être nommé par le Grand-Duc dès que ce titre lui a été conféré jusqu'à ce qu'il ait prêté serment comme Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.

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

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

Section 2 – Nomination

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

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

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

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

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

- a) sur proposition d'un candidat par le Gouvernement;
- b) sur proposition d'un candidat par la Chambre des Députés;
- c) sur proposition d'un candidat par le Conseil d'Etat.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, le Grand-Duc héritier est désigné par nomination directe du Grand-Duc.

Dans les cas visés aux points a) et b), le Conseil d'Etat soumet à l'autorité investie du pouvoir de proposition deux profils de candidat pour chaque vacance de siège à intervenir, destinés à guider celle-ci lors de son choix.

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

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

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

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

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

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

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

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

Section 3 – Fin de mandat

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

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

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

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

Chapitre 3 – Mode de fonctionnement

Section 1 – Présidence

Art. 11. Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'Etat conjointement le président et deux vice-présidents. Les fonctions de président sont exercées pour une durée maximale de trois ans. Un conseiller peut uniquement être nommé président s'il peut assumer ses fonctions de président pour une durée minimale d'un an. En cas de vacance d'un poste de vice-président, le nouveau titulaire est nommé jusqu'à la fin du mandat du président.

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

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

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

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

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

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

Section 2 – Commissions permanentes et spéciales

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

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

Les séances des commissions ne sont pas publiques.

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

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

Le président fixe la composition de ces commissions.

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

Le secrétaire général peut assister aux réunions de commission.

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

Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote constitutionnel

Section 1 – Avis et délibérations

Art. 18. Le Conseil d'Etat délibère en séance plénière non publique sur les projets d'avis et les affaires que le président a décidé de lui soumettre.

Les résolutions au sujet des affaires soumises au Conseil d'Etat par le Gouvernement ou la Chambre des Députés sont qualifiées „avis du Conseil d'Etat“; toutes les autres résolutions, à l'exception de celles visées à l'article 19, sont qualifiées „délibérations du Conseil d'Etat“.

Section 2 – Dispense du second vote constitutionnel

Art. 19. Le Conseil d'Etat délibère en séance plénière publique sur l'accord à donner à la dispense du second vote constitutionnel des projets et propositions de loi. Les résolutions sur l'accord ou le refus de la dispense du second vote constitutionnel sont des décisions. Elles indiquent le nombre de conseillers qui ont participé à la décision, le nombre de ceux qui ont voté pour et le nombre de ceux qui ont voté contre.

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

Chapitre 5 – Formes de procéder

Art. 20. (1) Le Conseil d'Etat ne peut prendre de résolution, si la majorité de ses membres en fonction n'est présente. Le secrétaire général assiste aux séances du Conseil d'Etat et en dresse procès-verbal.

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

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

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

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

Art. 21. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Conseil d'Etat agissent uniquement dans l'intérêt général. Ils ne participent pas à la rédaction des avis et aux délibérations du Conseil d'Etat relatifs à des dossiers à l'élaboration desquels ils ont participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'Etat.

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

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

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

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

Chapitre 6 – Règles disciplinaires

Art. 24. Est qualifié faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel le membre du Conseil d'Etat méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité, telles que mises en œuvre dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat.

Art. 25. Selon la gravité de la faute, les sanctions suivantes peuvent être prononcées:

- 1° l'avertissement;
- 2° la réprimande;
- 3° l'exclusion temporaire des fonctions, avec privation de l'indemnité pour une période de six mois au maximum;
- 4° la révocation, qui emporte la perte du titre.

Art. 26. Il est institué un Comité de déontologie composé de trois membres effectifs et de trois suppléants désignés pour un terme de trois ans, renouvelable, par le Conseil d'Etat en raison de leur expérience et de leur autorité morale en matière de déontologie professionnelle.

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

Art. 27. Lorsque le Bureau considère qu'il y a des raisons sérieuses qu'un conseiller d'Etat a commis une faute disciplinaire, il propose au président du Conseil d'Etat de saisir le Comité de déontologie.

Art. 28. Le Comité de déontologie examine les circonstances de la faute alléguée. Il entend les auteurs de la saisine, des tiers et le conseiller visé par la procédure.

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

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

Art. 29. L'avertissement est donné par le président.

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

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

Le conseiller concerné ne peut pas participer à la délibération.

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

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

Art. 31. Si le président est visé par la procédure, les fonctions de président sont assumées par le vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de vice-présidents, par le membre du Conseil d'Etat le plus ancien en rang.

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

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

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

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

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

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

Chapitre 8 – Secrétariat du Conseil d'Etat

Section 1 – Cadre

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

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

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

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

Art. 35. En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance du poste du secrétaire général, ses fonctions sont assurées par le fonctionnaire le plus élevé en rang de la carrière supérieure du Secrétariat.

Section 2 – Formation et conditions de nomination

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

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

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

Chapitre 9 – Dispositions budgétaires

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

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

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

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

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

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

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

Chapitre 10 – Dispositions modificatives

Art. 42. A l'article 26-2 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, les mots „sur avis du Conseil d'Etat“ sont supprimés.

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

Chapitre 11 – Dispositions transitoires et finales

Art. 44. Par dérogation à l'article 10, paragraphe 1^{er}, le mandat des conseillers d'Etat en fonctions à l'entrée en vigueur de la présente loi sera de quinze ans.

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

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

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

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

Luxembourg, le 5 avril 2017

Le Rapporteur,
Simone BEISSEL

Le Président,
Alex BODRY

