

N° 7687¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi du 16 juin 2017
sur l'organisation du Conseil d'Etat**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (25.1.2021).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	1

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
(25.1.2021)**

Monsieur le Président,

À la demande du Premier Ministre, Ministre d'État, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Marc HANSEN*

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

La proposition de loi sous revue, déposée par Monsieur le Député Léon Gloden, vise à attribuer à un nombre minimal de cinq députés le droit de soumettre au Conseil d'État une question sur la conformité avec les normes de droit supérieur d'un projet ou d'une proposition de loi ou d'une disposition de ceux-ci, ainsi que d'instaurer le droit pour cinq députés de saisir le Conseil d'État en vue d'un contrôle des actes administratifs à caractère réglementaire.

À titre liminaire, le Gouvernement tient à indiquer que la mission du Conseil d'État consiste à « conseiller » la Chambre des Députés et le Gouvernement en matière législative et le Gouvernement en matière réglementaire. Le Conseil d'État occupe par ailleurs une place centrale dans le cadre du processus législatif par l'exercice de son droit de veto suspensif.

Or, nonobstant ce rôle crucial joué par le Conseil d'État en matière législative et nonobstant la reconnaissance de son indépendance dans le texte constitutionnel, voire son ascension au cours de l'histoire au statut d'institution à caractère propre qui exerce ses attributions en toute objectivité et en toute indépendance par rapport au Gouvernement, il importe de noter qu'il existe toujours des éléments dans l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État qui permettent de témoigner de son lien

particulier avec le pouvoir exécutif : le Grand-Duc nomme et démissionne les membres du Conseil d'État, son président et ses vice-présidents, le Grand-Duc héritier peut être nommé au Conseil d'État par le Grand-Duc, le Gouvernement seul a le droit de demander au Conseil d'État un avis sur le principe d'un projet de loi ou de règlement ou de lui soumettre toute autre question, et le Conseil d'État dispose d'un droit d'initiative législative et réglementaire qui est exercé exclusivement à travers le Gouvernement.

Si à ce jour, le Conseil d'État bénéficie du statut d'une institution indépendante qui occupe, dans l'architecture institutionnelle de notre pays, une place clé parmi les institutions de l'État, son passé historique qui le rapproche certainement davantage du pouvoir exécutif, explique l'absence jusqu'ici de dispositions reconnaissant aux députés le droit de saisir le Conseil d'État en dehors de l'examen *ex ante* qui est d'office exercé par le Conseil d'État dans le cadre de la procédure législative.

Concernant maintenant plus concrètement la suggestion de l'auteur de la proposition de loi de permettre à cinq députés de soumettre une question de conformité d'un projet ou d'une proposition de loi ou d'une disposition de ceux-ci avec une norme de droit supérieur, le Gouvernement est à se demander en quoi une telle extension du droit de saisine du Conseil d'État pourrait s'avérer opportune, voire trouver sa justification, puisque ce contrôle existe et s'opère déjà. La même interrogation vaut pour le quorum de cinq députés, un choix que l'auteur de la proposition de loi n'a pas commenté.

À la base de son argumentation à l'égard de l'instauration de cette nouvelle saisine, l'auteur évoque que l'examen *a priori* exercé par le Conseil d'État connaîtrait des limites alors que les oppositions formelles ne constitueraient pas des décisions qui s'imposent au Parlement ou qui l'empêchent de maintenir la disposition critiquée. Par conséquent, il y aurait lieu d'affermir le contrôle de légalité du Conseil d'État en accordant aux députés la faculté de saisir le Conseil d'État « *en dehors de l'automatisme* » tel qu'il est actuellement prévu par la législation en vigueur. Le Gouvernement ne voit pas en quoi les arguments avancés par l'auteur de la proposition de loi démontreraient la nécessité d'accorder aux députés un droit de saisine du Conseil d'État de sorte que cette justification laisse d'être fondée.

À cet égard, il y a lieu de noter que si en application de l'article 83*bis* de la Constitution, le Conseil d'État doit obligatoirement être entendu en son avis sur tous les projets et propositions de loi, ainsi que sur les amendements s'y rapportant, notre système parlementaire de type unicaméral implique toutefois que le Conseil d'État, bien qu'il soit appelé à pallier à l'absence d'une deuxième chambre, reste un organe à caractère consultatif dont l'avis n'a pas de force obligatoire mais sert uniquement à éclairer et guider le législateur dans son travail. L'avis, voire l'opposition formelle, exprimé par le Conseil d'État peut donc, le cas échéant, être outrepassé par le Parlement qui reste souverain dans la sphère de son pouvoir législatif qui lui est propre.

Étendre ainsi le mécanisme de saisine du Conseil d'État dans l'optique de « pallier » à des prétendus inconvénients qui résulteraient de l'essence même de la nature de la fonction de l'institution du Conseil d'État, i.e. celle de « conseiller », ne saurait ainsi trouver le support du Gouvernement.

Le Gouvernement se permet de rendre attentif au fait que l'instauration de toute nouvelle possibilité de saisine du Conseil d'État aura nécessairement pour conséquence de générer une augmentation de la charge de travail du Conseil d'État qui risquera par ailleurs que les délais endéans lesquels le Conseil d'État rendra dans l'avenir ses avis se trouveraient davantage prolongés.

En ce qui concerne la deuxième partie de la proposition de loi, c'est-à-dire l'institution d'un droit pour les députés de saisir le Conseil d'État du contrôle des actes administratifs à caractère réglementaire, le Gouvernement ne peut exprimer que son opposition ferme par rapport à une telle proposition.

Tout d'abord, le Gouvernement se pose des questions sur l'utilité et la finalité de l'attribution d'un tel droit aux députés alors que l'avis du Conseil d'État est de toute manière requis pour chaque projet de règlement grand-ducal avant qu'il soit soumis à la signature du Grand-Duc. Si dans les cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, il peut être renoncé à la saisine du Conseil d'État, ces règlements n'échappent pas pour autant au contrôle de légalité *a posteriori* exercé par les cours et tribunaux.

De surcroît, il y a lieu de rappeler que la Constitution attribue la plénitude du pouvoir exécutif au Grand-Duc qui l'exerce conjointement avec le Gouvernement dont les membres assument la responsabilité politique et juridique des actes. L'adoption des actes réglementaires jugés nécessaires et opportuns par le pouvoir exécutif, relève ainsi de l'unique compétence et de la seule appréciation de l'Exécutif. Tel est notamment aussi le cas pour les arrêtés grand-ducaux qui ne requièrent, à quelques exceptions près, pas l'avis du Conseil d'État alors qu'ils rangent parmi les actes relevant de la sphère de compétence réservée au Grand-Duc par la Constitution.

Partant, toute interférence de la part du pouvoir législatif dans la procédure réglementaire, ne fût-ce que par le biais d'une demande d'avis de la part du Conseil d'État qui aurait par ailleurs nécessairement pour conséquence de bloquer ou de retarder l'exercice du pouvoir réglementaire, ne saurait se révéler comme étant autre chose que de doter le Parlement d'un moyen de contrôle à exercer par le Conseil d'État à l'égard de l'exercice du pouvoir réglementaire par le pouvoir exécutif. Or, comme le Gouvernement l'a exposé ci-avant, le Conseil d'État n'a pas pour mission de contrôler l'exercice du pouvoir exécutif au profit du Parlement.

Ceci étant, les actes administratifs à caractère réglementaire n'échappent pas pour autant au contrôle politique du Parlement et sont soumis au contrôle de légalité exercé par les juridictions administratives ainsi qu'à l'exception d'illégalité devant les juridictions sur base de l'article 95 de la Constitution.

Avant de conclure, le Gouvernement rend attentif aux discussions en cours dans le contexte d'une nouvelle Constitution qui prévoient d'attribuer à la Chambre des Députés en tant qu'institution le droit de déférer au Conseil d'État toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi.

Si le Gouvernement ne manquera pas de se positionner le moment venu par rapport à la proposition de texte susvisée une fois qu'elle sera devenue définitive, l'ancrage de ce droit de saisine au niveau du texte de notre Constitution trouve l'assentiment du Gouvernement.

Au vu des développements qui précèdent, le Gouvernement ne saurait souscrire à la démarche de l'auteur dans sa proposition de loi.

