



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 2 février 2016

#### Ordre du jour :

1. Echange de vues sur la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)) et le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) »
2. 5458 Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat  
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
- 6875 Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets  
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- 6821 Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat  
- Rapporteur : Madame Simone Beissel
- Continuation des travaux

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Urbany

M. Roy Reding, observateur

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

M. le Président informe les membres de la commission que la modification à court terme de l'ordre du jour de la réunion d'aujourd'hui s'explique par la décision de la Conférence des Présidents du 28 janvier dernier de renvoyer la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)) et le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) » à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (cf. transmis du 1<sup>er</sup> février 2016). Pour le détail, il est renvoyé au point 1 de l'ordre du jour.

\*

**1. Echange de vues sur la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)) et le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) »**

M. le Président souligne que la résolution sous rubrique a été envoyée à la Chambre des Députés par courriel sous forme de la transmission traditionnelle des documents adoptés par le Parlement européen pendant la période de session du 11 novembre 2015. Cet envoi qui faisait mention d'un « projet d'acte législatif intitulé « proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct » » a été transmis à tous les députés le 14 décembre 2015 et se trouvait à l'ordre du jour des réunions de la Conférence des Présidents des 12, 21 et 28 janvier 2016.

Le projet d'acte législatif intitulé « Proposition de décision du Conseil adoptant les dispositions modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (2015/0907/APP) », ci-après désignée « la proposition de décision 2015/0907/APP » a été renvoyé à la commission afin que sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité soit vérifiée. A noter qu'il résulte d'un courrier de la Tweede Kamer der Staten-Generaal du Parlement néerlandais que la date butoir pour émettre un avis motivé serait le 9 février 2016.

La proposition de décision 2015/0907/APP, qui a été adoptée par le Parlement européen sur la base de l'article 223 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui constitue un projet d'acte législatif au sens de l'article 3 du Protocole N°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (Traité de Lisbonne), vise l'élaboration d'un corps de règles modificatives en vue d'établir une procédure unique valable dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne en vue de l'élection des membres composant le Parlement européen.

Après un bref échange de vues, la commission retient ce qui suit :

- Le document sous examen n'a pas fait l'objet, conformément aux dispositions des Protocoles N°1 et N°2 du Traité de Lisbonne, d'une transmission en bonne et due forme en tant que «projet d'acte législatif».

Ce constat est corroboré par d'autres parlements nationaux de l'Union européenne.

- Les élections européennes, en ce qu'elles visent à élire les membres composant le Parlement européen, sont régies par la législation nationale afférente. Ainsi, le cadre légal déterminant les règles et les modalités propres pour l'élection des membres du Parlement européen diffère d'un Etat membre à l'autre.

A l'heure actuelle, la loi électorale du Parlement européen énonce une série de principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen.

- Le cadre légal luxembourgeois relatif aux élections européennes devrait être revu dans son intégralité, que ce soit au niveau législatif ou au niveau réglementaire.

Afin d'assurer une cohérence de la loi électorale dans son ensemble il serait également nécessaire de revoir les dispositions régissant les élections législatives et communales.

- Bien que l'initiative prise de formuler la proposition de décision 2015/0907/APP soit louable, la commission considère que les modifications à la loi électorale européenne proposées vont au-delà du socle commun de principes à respecter pour les élections européennes.
- La proposition de décision 2015/0907/APP n'énonce pas en quoi résiderait la nécessité que l'Union européenne se substitue aux Etats membres en vue de fixer de nouvelles modalités pour les élections européennes. Si une harmonisation de certains délais légaux peut être d'une certaine utilité, il en est autrement des propositions qui concernent directement les règles de fonctionnement des systèmes électoraux.

La commission est d'avis que certains aspects propres au corps électoral, que ce soit pour les élections européennes, législatives ou communales, devraient continuer à relever de la compétence exclusive de chaque Etat membre. Il importe d'assurer la cohérence des règles européennes et nationales relatives au fonctionnement du droit électoral que l'Etat membre doit rester libre de déterminer. Le principe de proportionnalité est dès lors sérieusement remis en cause notamment par les propositions relatives à la composition des listes électorales et la fixation de règles concernant la répartition des sièges.

La commission conclut que la proposition de décision 2015/0907/APP comporte, eu égard aux développements ci-dessus, un certain nombre de dispositions qui risquent de ne pas être conformes ni au principe de subsidiarité, ni au principe de proportionnalité.

Un avis motivé reprenant tous ces raisonnements sera élaboré pour la réunion de demain.

2. **5458** **Projet de loi portant modification de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**
- 6875** **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets**
- 6821** **Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**

La commission procède à l'examen du projet de loi 6875, de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat à l'aide d'un tableau synoptique transmis par courrier électronique le 22 janvier 2016.

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat examine les articles du projet de loi, en même temps que les modifications apportées par la proposition de loi à la loi du 12 juillet 1996. La commission décide de procéder de la même manière.

Article 1<sup>er</sup> du projet de loi (Article 1<sup>er</sup>, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que le projet de loi entend supprimer l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne les amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux, et ceci pour éviter d'« *alourdir la procédure* ». Il relève l'incohérence d'un système dans lequel il est appelé à aviser un premier projet de règlement, tout en n'ayant plus la possibilité de formuler des observations sur des amendements même substantiels suite à l'avis sur la première version du texte. Il ne saurait marquer son accord à la disposition proposée.

Au vu de ces considérations, il propose de reformuler l'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup> comme suit :

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

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

Partant, l'article 1<sup>er</sup> prendra le libellé suivant :

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

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

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

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

En ce qui concerne la disposition excluant le contrôle juridictionnel de l'urgence, la commission se rallie au Conseil d'Etat. Elle estime que les exceptions au principe selon lequel les règlements grand-ducaux sont soumis à l'avis du Conseil d'Etat doivent continuer à relever du contrôle juridictionnel de la légalité, afin qu'il soit garanti que la dispense de saisine du Conseil d'Etat garde son caractère exceptionnel et qu'il soit évité que l'exception ne devienne la règle.

A rappeler qu'au cours de la réunion du 27 janvier 2016, M. le Premier ministre, ministre d'Etat s'est déclaré d'accord avec une reformulation du texte permettant au Conseil d'Etat de lever son opposition formelle.

Quant à l'avis du Conseil d'Etat sur des amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux, la commission se doit de constater que le Conseil d'Etat propose le même texte que le Gouvernement, qui reprend la formulation actuelle de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 2, sauf à ajouter la précision relative aux amendements à des projets de loi et propositions de loi. Si ce texte devait être maintenu, il faudrait préciser dans le commentaire des articles que la saisine du Conseil d'Etat s'impose si des modifications substantielles ne se dégagent pas de l'avis du Conseil d'Etat sont apportées à la première version d'un projet de règlement grand-ducal.

En relation avec les délais pour la remise des avis du Conseil d'Etat, il est soulevé la question de savoir si le Conseil d'Etat ne devrait pas se fixer lui-même des délais endéans lesquels il entend émettre ses avis, délais qu'il communiquerait au Gouvernement dans le mois suivant sa saisine. Il s'agit en fait d'une pure question d'organisation interne du Conseil d'Etat. Dans le même ordre d'idées, il faut se demander si une discussion sur le renforcement de l'effectif du secrétariat ne serait pas indiquée ? A cet égard, M. le Président fait observer que le Conseil d'Etat ne souhaite pas remettre en question sa façon de travailler. Il donne à considérer que la Chambre des Députés a toujours la possibilité de forcer la main au Conseil d'Etat, en procédant au vote article par article conformément à l'article 65 de la Constitution. Celui-ci dispose alors d'un délai de trois mois au plus à partir de la communication des dispositions votées par la Chambre des Députés pour rendre son avis y afférent.

Un représentant du groupe politique CSV soulève encore la question de savoir si le Conseil d'Etat, lorsqu'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à une norme juridique supérieure, ne devrait pas faire une proposition de texte ou du moins indiquer les éléments en vue de la formulation d'un texte conforme. Etant donné que le rôle du Conseil d'Etat est essentiellement consultatif, il ne suffit pas, aux yeux de l'orateur, que le Conseil d'Etat en fasse seulement mention dans son avis. Précision pourrait être apportée dans le commentaire des articles.

\*

M. le Président informe les membres de la commission qu'il a convenu avec la Présidente du Conseil d'Etat qu'une réunion informelle avec les membres du Conseil d'Etat sur la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution (doc. parl. 6938) aurait lieu vendredi, le 19 février 2016 à 8.30 heures.

Il propose de porter la discussion alors également sur les questions soulevées ci-dessus. Notons que la commission devra par la suite revenir sur l'article 1<sup>er</sup> afin qu'un texte soit adopté.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry