



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 3 février 2016

Ordre du jour :

- 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 Diane Adehm remplaçant Mme Octavie Modert, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Viviane Loschetter

M. Roy Reding, observateur

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

Tel que décidé au cours de la réunion du 2 février 2016, un avis motivé 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) » a été élaboré pour la réunion d'aujourd'hui.

Vu le court délai imparti pour l'élaboration de ce document, sa transmission préalable n'a pas été possible. M. le Président le fait ainsi distribuer séance tenante avant de procéder à sa présentation. Pour le détail, il est renvoyé au document annexé.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait remarquer qu'il ne peut que saluer l'initiative visant à élaborer un corps de règles modificatives en vue d'établir une procédure unique valable dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne pour l'élection des membres composant le Parlement européen. Il estime même qu'elle devrait aller plus loin, en prévoyant l'instauration de listes électorales transnationales. Il se prononce partant contre l'avis motivé, qui est adopté à la majorité des membres de la commission.

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 continue 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.

Article 2 du projet de loi (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.

Article 3 du projet de loi

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.

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas discuter dans le cadre de la réforme constitutionnelle de l'inscription dans la nouvelle Constitution d'un délai endéans lequel le Conseil d'Etat doit se prononcer sur la dispense du second vote constitutionnel.

Intitulé du chapitre 2 du projet de loi

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.

Article 4 du projet de loi (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 sienne cette proposition de texte.

Article 5 du projet de loi (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 de 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.

Un membre de la commission fait observer que le renvoi aux articles 29 et 30 figurant au point 2 du paragraphe 2 de l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat est erroné. Il faut en effet lire « article 28 ».

Quant aux incompatibilités, un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas les compléter par les membres des chambres professionnelles. A ses yeux, les conseillers du Conseil d'Etat ne peuvent pas émettre des avis sur des projets de loi ou des propositions de loi qu'ils ont avisés en leur qualité de membres d'une chambre professionnelle.

M. le Président donne à considérer que cette question se pose également pour les conseillers du Conseil d'Etat qui relèvent de la magistrature debout ou de la magistrature du siège dans le cas où le Gouvernement a demandé un avis de ces juridictions sur un projet de loi. Il juge utile et nécessaire de connaître la pratique du Conseil d'Etat face à cette problématique et il propose qu'elle soit relevée au cours de la réunion informelle avec le

Conseil d'Etat du 19 février prochain. La commission reviendra par la suite sur l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat.

Article 6 du projet de loi (article 5 selon le Conseil d'Etat)

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.

Tout en ne s'opposant pas à la suppression de la condition de résidence, la commission souhaite obtenir de la part du Gouvernement davantage d'information sur la raison l'ayant amené à y renoncer.

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.

Quant à l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat, elle y reviendra après l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat fixée au 19 février 2016 (cf. sous le commentaire de l'article 5 du projet de loi).

Article 7 du projet de loi (Article 1^{er}, point 5, de la proposition de loi relatif à l'article 7) ; (article 6 selon le Conseil d'Etat)

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 qui se lira comme suit :

« **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 un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix. »

L'auteur de la proposition de loi déclare maintenir sa position selon laquelle le Conseil d'Etat ne peut trouver de légitimation plus adéquate de la nomination de ses membres que par une proposition directe du pouvoir législatif.

M. le Président souligne que le mode de nomination actuel constitue le fruit d'un compromis tenant compte de la complexité du rôle du Conseil d'Etat. A ses yeux, il n'existe pas de raison valable justifiant une modification du mode de nomination des membres du Conseil d'Etat dans le sens préconisé par l'auteur de la proposition de loi, modification qui changerait d'ailleurs la nature de cette institution.

Mme la Rapporteur donne à considérer que l'adoption du texte de la proposition de loi modifierait le rôle du Conseil d'Etat, de sorte qu'il faudrait procéder à une reformulation des articles.

Quant à la prérogative du Conseil d'Etat d'élaborer un profil déterminé, énonçant les qualifications et expériences professionnelles recherchées, M. le Président fait observer qu'il résulte de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat de tous les partis politiques qu'une majorité s'est prononcée en faveur d'une telle disposition. A ses yeux, une autre possibilité accordant plus de flexibilité à l'autorité appelée à désigner un candidat pourrait consister dans l'élaboration par le Conseil d'Etat de deux ou trois profils.

La commission reviendra sur cet article.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Avis motivé 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) »

Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL))

et

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)»

Avis motivé

I. Observations générales

Lors de sa réunion du 2 février 2016, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné 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».

Cette proposition de décision 2015/0907/APP a été renvoyée à la commission parlementaire susmentionnée afin que sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité soit vérifiée.

Le délai de huit semaines accordé aux parlements nationaux pour procéder à cet examen a débuté le 15 décembre 2015 et expire le 9 février 2016.

Avant de ce faire, il paraît utile de rappeler certaines dispositions d'ordre procédural visant tout projet d'acte législatif émanant du Parlement européen.

Ainsi, pour ce qui est du contrôle du principe de subsidiarité de la proposition de décision 2015/0907/APP, il convient de renvoyer à l'article 6 du Protocole N°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (Traité de Lisbonne) qui dispose que *«Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs. Si le projet d'acte législatif émane d'un groupe d'Etats membres, le président du Conseil transmet l'avis aux gouvernements de ces Etats membres.»*

Si le projet d'acte législatif émane de la Cour de justice, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement, le président du Conseil transmet l'avis à l'institution ou organe concerné.»

La commission parlementaire juge encore utile de rappeler que la proposition de décision 2015/0907/APP, adoptée par le Parlement européen sur la base de l'article 223 du Traité sur

le fonctionnement de l'Union européenne, 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).

II. Observation quant au volet procédural

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle font part de leur étonnement quant à la manière dont la proposition de décision 2015/0907/APP a été communiquée à la Chambre des Députés. Ils constatent que ledit document 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.

III. Examen de la conformité du dispositif aux principes de subsidiarité et de proportionnalité

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle procèdent à l'examen de la conformité de la proposition de décision 2015/0907/APP avec le principe de la subsidiarité au sens de l'article 3 du Protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

De prime abord, la commission parlementaire rappelle que 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.

La proposition de décision 2015/0907/APP 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.

A cet égard, la proposition de décision 2015/0907/APP comporte des modifications normatives d'ordre substantiel quant au fond et quant aux modes d'action dans le chef de l'Union européenne. Son rôle et son intervention, tant considérés sur l'échelon de chacun des Etats membres qu'au niveau de l'Union européenne, connaîtront une extension considérable qui n'est pas sans soulever un certain nombre d'interrogations.

De manière générale, il convient de noter que 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 sera également nécessaire de revoir les dispositions régissant les élections législatives et communales.

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle qualifient certes l'initiative prise de formuler la proposition de décision 2015/0907/APP de louable, mais sont d'avis que les modifications à la loi électorale européenne proposées vont au-delà du socle commun de principes à respecter pour les élections européennes.

Ainsi, 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.

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle sont 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.

IV. Conclusion

La proposition de décision 2015/0907/APP comporte, eu égard aux développements figurant sous le point III. ci-avant, un certain nombre de dispositions qui risquent de ne pas être conformes ni au principe de subsidiarité, ni au principe de proportionnalité.