



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 22 février 2016

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 20 et 27 janvier et des 2 et 3 février 2016
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
3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution  
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden  
  
- Continuation de l'examen et de la discussion des idées des citoyens pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet "[www.ärvirshléi.lu](http://www.ärvirshléi.lu)"

\*

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

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Taina Bofferding, Mme Lydie Polfer, M. Serge Urbany

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 20 et 27 janvier et des 2 et 3 février 2016**

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

**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**

M. le Président informe les membres de la commission qu'il résulte de l'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, mais pour un renforcement du personnel de son secrétariat. Le Premier ministre, ministre d'Etat aurait donné son accord à l'engagement de quatre juristes supplémentaires.

Au vu de ce qui précède, la commission considère que le projet de loi 5458 précité peut être retiré du rôle des affaires de la Chambre des Députés. Son retrait fera l'objet d'un arrêté grand-ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

En ce qui concerne 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, Mme la Rapporteur porte à la connaissance de la commission que le Conseil d'Etat a répondu que si le nombre d'oppositions formelles est élevé, la formulation d'un texte complet s'avère problématique d'un point de vue temporel. Qui plus est, il a été souligné qu'il appartient au législateur de décider de la manière dont le texte concerné doit être reformulé.

Quant aux amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux, le Conseil d'Etat a fait observer que le texte gouvernemental en ce qu'il prévoit de ne plus saisir le Conseil d'Etat des amendements même substantiels suite à son avis sur la première version du texte risque de créer une insécurité juridique. Se ralliant au Conseil d'Etat, l'oratrice propose de reformuler le texte, en y inscrivant l'obligation de soumettre les amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux à l'avis du Conseil d'Etat.

Pour ce qui est de la publicité des votes, il convient de noter que le Conseil d'Etat a émis des réserves à l'égard de la publication systématique de la répartition des votes émis pour

l'adoption des avis. Il est d'avis que cela risque de soumettre les conseillers du Conseil d'Etat à des pressions des partis politiques. Voilà pourquoi il propose de limiter la publication des votes aux opinions dissidentes et de supprimer cette exigence pour les autres avis. Il peut encore 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.

Suite à ces explications, M. le Président propose de discuter de la problématique des amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux et de la publication des votes afin qu'une décision sur la formulation du texte puisse être prise.

Amendements apportés aux projets de règlements grand-ducaux  
(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))

M. le Président rappelle 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.

Force est toutefois de constater que ce texte est sujet à interprétation et ne reflète pas la pratique actuelle selon laquelle le Conseil d'Etat est saisi des modifications substantielles apportées à un projet de règlement grand-ducal suite à son avis sur la première version du texte.

L'orateur soulève la question de savoir si la commission est en faveur de cette pratique, pour le maintien de laquelle le Conseil d'Etat s'est prononcé au cours de la réunion informelle du 19 février dernier. Dans l'affirmative, le texte de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi devra être reformulé afin de lever toute incertitude quant à la saisine du Conseil d'Etat en matière réglementaire.

Un représentant du groupe politique CSV s'interroge sur la nécessité de saisir le Conseil d'Etat dans le cas où le Gouvernement entend suivre les recommandations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis sur la première version du texte. En outre, il donne à considérer qu'une reformulation du texte de manière à ce qu'il faille demander l'avis du Conseil d'Etat sur les amendements substantiels apportés aux projets de règlements grand-ducaux risquera également de donner lieu à interprétation.

Faute de trouver une formulation qui ne prête pas à interprétation, M. le Président propose de maintenir le *statu quo* et de préciser dans le commentaire des articles que la saisine du Conseil d'Etat n'est pas forcément nécessaire si des modifications mineures sont apportées à la première version du texte, mais qu'elle s'impose dans le cas où le Gouvernement y apporte des modifications substantielles (modifications quant au fond) qui ne se dégagent pas de l'avis du Conseil d'Etat.

La commission se rallie à cette proposition. Aussi la commission décide-t-elle d'adopter le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Publicité des votes  
(Article 23 du projet de loi) ; (Article 1<sup>er</sup>, point 7, de la proposition de loi relatif à l'article 17,  
alinéa 3 ; (Article 22 selon le Conseil d'Etat))

Après un bref échange de vues, la commission décide, par souci de transparence, que les résolutions du Conseil d'Etat (avis majoritaires et minoritaires) doivent indiquer tant le

nombre de conseillers qui y ont participé, que celui des conseillers qui ont voté pour et celui des conseillers qui ont voté contre.

L'article sera reformulé en ce sens.

\*

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

Le représentant du Gouvernement rappelle qu'au cours de la réunion du 3 février 2016 (cf. P.V. IR 16), la commission a exprimé le souhait d'obtenir de la part du Gouvernement des informations supplémentaires sur la raison l'ayant amené à supprimer la condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg.

L'intervenant explique que le Gouvernement, tout en ne s'opposant pas au maintien de la clause de résidence, considère toutefois qu'au vu du rôle consultatif du Conseil d'Etat elle n'a plus de raison d'être. A son avis, il convient d'appliquer les dispositions du statut général des fonctionnaires de l'Etat selon lesquelles le fonctionnaire est tenu de résider à un lieu qui se situe à une distance de son lieu de travail ne l'empêchant pas d'accomplir ses fonctions normalement et d'abandonner partant la clause de résidence.

Après un bref échange de vues, la commission décide de maintenir la condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg. Cela se justifie au regard du rôle important joué par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure législative. L'article 6 devenant le nouvel article 5 est partant modifié dans ce sens.

\*

#### Article 7 du projet de loi (Article 1<sup>er</sup>, point 5, de la proposition de loi relatif à l'article 7) ; (Article 6 selon le Conseil d'Etat)

L'auteur de la proposition de loi 6821 souhaite revenir sur l'article 7 du projet de loi pour deux raisons : d'une part, il souhaite connaître la position de la commission à l'égard de sa proposition prévoyant la présentation de tous les candidats par la Chambre des Députés et, d'autre part, il considère qu'il y a lieu de discuter encore de la disposition relative à la prérogative du Conseil d'Etat d'élaborer un profil déterminé, énonçant les qualifications et expériences professionnelles recherchées. Sera-t-elle maintenue ou ne devrait-on pas la remplacer par une disposition prévoyant l'élaboration par le Conseil d'Etat de profils de candidats pour les trois prochaines vacances de sièges ?

En ce qui concerne la première question, Mme la Rapporteur rappelle qu'il a été retenu au cours de la réunion du 3 février dernier que le mode de nomination actuel serait maintenu. Le texte proposé par le Conseil d'Etat est donc adopté.

Quant à la prérogative du Conseil d'Etat d'élaborer un profil déterminé, énonçant les qualifications et expériences professionnelles recherchées, l'oratrice plaide pour plus de latitude accordée à l'autorité investie du pouvoir de proposition.

La commission y reviendra.

#### Article 8 du projet de loi (Article 7 selon le Conseil d'Etat)

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 qui pourrait se lire comme suit :

« Lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de proposition veille en outre à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du Conseil d'Etat. »

Au vu des propositions faites par le Conseil d'Etat à l'endroit des articles 5 et 7 du projet de loi, il suggère de compléter l'article sous examen par l'ajout suivant qui en deviendra l'alinéa 3 :

« Les règles fixées aux alinéas qui précèdent ne s'appliquent pas à la nomination du Grand-Duc héritier. »

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir s'il est indiqué d'inscrire dans la loi une disposition visant à assurer une représentation proportionnée à l'assise des forces politiques. Etant donné qu'elle n'est pas sans poser problème, il est à se demander s'il ne faudrait pas plutôt y renoncer et recourir à la pratique des « *gentlemen's agreement* » vécue actuellement ?

Etant donné que cette disposition soulève bon nombre de questions, Mme la Rapporteuse est d'avis que le Gouvernement devrait fournir des informations supplémentaires sur la manière dont elle devra trouver application en pratique.

M. le Président souligne qu'il faut se demander si on veut continuer à recourir à l'appel de candidatures, appel qui a plutôt un caractère fictif, ou s'il ne serait pas indiqué de reformuler le texte dans le sens qu'il appartiendra aux groupes et sensibilités politiques ou aux partis politiques de proposer un candidat qui correspond au profil recherché. Une disposition pareille ne ferait qu'entériner la pratique actuelle. Vu que ce point prête encore à discussion, il propose d'y revenir.

Pour ce qui est du nouvel alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat, la commission décide, après un bref échange de vues, de le reformuler de manière à ce qu'un tiers au moins des conseillers doive appartenir au sexe sous-représenté.

Quant à l'alinéa 3 proposé par le Conseil d'Etat, il est adopté par la commission.

### **3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution**

Faute de temps, ce point n'a pas été abordé.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry