



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 14 mars 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 9 mars 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

*

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, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany

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

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Lydie Polfer, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 9 mars 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'Etat¹

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 ses travaux sur base d'un texte coordonné reprenant les amendements parlementaires qu'il est proposé d'apporter au projet de loi 6875, les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes ainsi que les dispositions tenues en suspens (cf. courrier électronique du 11 mars 2016).

Un représentant du groupe politique CSV déclare saisir la commission par la suite de propositions d'amendements.

Article 1^{er}

Etant donné que les termes « le cas d'urgence » constituent le mot générique pour désigner une situation d'urgence, il y a lieu d'écrire « le cas d'urgence » au lieu de « les cas d'urgence ».

Ainsi, l'alinéa 3 prendra la teneur suivante :

« Sauf ~~le~~ cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc si la loi n'en dispose pas autrement, l'avis du Conseil d'Etat n'est pas requis pour un projet de règlement en cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc. L'urgence ne saurait faire l'objet d'un quelconque contrôle judiciaire 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. »

Article 2

Un représentant du groupe politique CSV fait observer que l'alinéa 1^{er}, tel qu'il est proposé par le Gouvernement, fait l'amalgame entre deux idées différentes, à savoir celle de demander le Conseil d'Etat en son avis sur le principe de lui soumettre un projet de loi ou de règlement grand-ducal et celle prévue à l'article 83bis de la Constitution : « Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis (...), ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. (...) ».

¹ Le projet de loi 5458 ne figurera plus à l'ordre du jour dès qu'il aura fait l'objet d'un arrêté grand-ducal de retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés. La commission est informée que cet arrêté grand-ducal lui parviendra dans les prochains jours.

M. le Président se doit de constater que le texte de la loi en projet, en ce qu'il fait le lien entre un projet de loi ou de règlement grand-ducal, est plus restrictif que la Constitution.

La commission décide partant 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 libellé comme suit :

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

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 83bis 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.

Ainsi, l'article 2 prendra la teneur suivante :

« Art. 2. Le Gouvernement, avant de ~~saisir~~ soumettre le au Conseil d'Etat ~~d'~~un projet de loi ou de règlement, peut demander ~~l'~~ son avis ~~du Conseil d'Etat~~ sur ~~toutes autres questions~~ 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. »

Article 4

Mme la Rapporteur propose, dans un souci de précision, de reformuler l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de la manière suivante :

« 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 et jusqu'à ce qu'il portera le titre de Lieutenant du Grand-Duc. »

Le représentant du Gouvernement explique que 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).

Un représentant du groupe politique CSV s'interroge sur la date à laquelle le Grand-Duc héritier obtient ce titre ainsi que sur la possibilité pour celui-ci d'occuper la fonction de président ou de vice-président du Conseil d'Etat dans la mesure où il est le membre le plus ancien en rang. Etant donné que sa nomination au Conseil d'Etat est censée le préparer à son futur rôle de chef de l'Etat, l'intervenant est d'avis que l'occupation de ces fonctions par le Grand-Duc héritier ne devrait pas être possible.

Outre le titre de « Lieutenant du Grand-Duc », il s'agit surtout d'une fonction, de sorte que l'orateur propose de reformuler l'alinéa 2 de la manière suivante :

« 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. Il cesse d'être membre du Conseil d'Etat à partir de son assermentation comme Lieutenant du Grand-Duc. »

En réponse, Mme la Rapporteur argue que la formulation « porte le titre » constitue une expression générique employée par la France, la Belgique et le Luxembourg. Elle souligne par ailleurs que le Grand-Duc héritier ne pourra pas porter ce titre aussi longtemps qu'il n'aura pas été assermenté comme Lieutenant du Grand-Duc.

Vu que la prestation de serment doit être antérieure à l'exercice de la fonction de Lieutenant du Grand-Duc, la référence à l'assermentation n'est, aux yeux de la commission, pas nécessaire. Ainsi, l'alinéa 2 est modifié comme suit :

« 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 et jusqu'à ce qu'il exerce la fonction de Lieutenant du Grand-Duc. »

Article 6 initial (article 5 nouveau)

L'amendement proposé au paragraphe 1^{er} trouve l'accord de la commission.

Quant au paragraphe 2, le représentant du Gouvernement souligne que les articles 35 et 36 auxquels il est renvoyé au point 2 visent les mêmes personnes, de sorte que le renvoi à l'article 36 paraît superfétatoire. Il propose partant de le supprimer, proposition à laquelle la commission se rallie.

Au point 4 du même paragraphe, il y a lieu de prévoir le signe de ponctuation « ; ».

En outre, la commission décide, par souci de cohérence terminologique avec la loi électorale modifiée du 18 février 2003, de remplacer les termes « des fonctions de membre du Parlement européen » par « du mandat de membre du Parlement européen ».

Enfin, elle 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 35 (nouveau point 4) pour terminer avec les fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article 27 (nouveau point 5).

Ainsi, le paragraphe 2 prendra la teneur suivante :

« (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.~~ **4.** des fonctions énumérées **aux à l'articles 29 35 et 30 ci-après** ;
- ~~3.~~ **2.** du mandat de député ;
- ~~4.~~ **3.** ~~des fonctions du mandat~~ de membre du Parlement européen ;
- 5. des fonctions de membre du Comité de déontologie, tel que prévu à l'article 27 ci-après.** »

Article 7 initial (article 6 nouveau)

Mme la Rapporteur rappelle que la commission a décidé qu'il faudrait prévoir plus de latitude, en instaurant l'obligation pour le Conseil d'Etat d'établir des profils pour les trois prochaines vacances de sièges. Or, contrairement à la situation récente où de nombreux remplacements de conseillers ont eu lieu pendant une même année, force est de constater que les prochains départs s'étaleront sur plusieurs années. Il paraît donc peu réaliste d'imposer au Conseil d'Etat de soumettre trois profils à l'autorité investie du pouvoir de proposition pour des remplacements qui auront lieu dans les années à venir. Elle propose partant de ne pas modifier le texte dans le sens préconisé par la commission et souligne que rien n'empêche le Conseil d'Etat d'établir un profil aussi large que possible sinon un profil à titre principal et à titre subsidiaire.

M. le Président est d'avis que l'autorité investie du pouvoir de proposition devrait pouvoir choisir entre au moins deux profils à lui soumettre par le Conseil d'Etat.

Un représentant du groupe politique CSV peut se rallier à cette approche. Il propose de reformuler le texte comme suit :

« Le Conseil d'Etat établit pour les trois premières vacances à intervenir au sens de l'alinéa 1^{er} ci-avant des profils destinés à guider les autorités investies du pouvoir de proposition dans le choix des candidats. »

La commission se prononce contre cette proposition de texte qui oblige le Conseil d'Etat à soumettre des profils à l'autorité investie du pouvoir de proposition pour des remplacements qui interviendront seulement dans quelques années.

A ses yeux, il convient de conférer à l'autorité investie du pouvoir de proposition plus de latitude dans son choix. Elle propose donc que le Conseil d'Etat établisse trois profils pour chaque vacance de siège. Ainsi, l'alinéa 3 prendra la teneur suivante :

« Dans les cas visés aux points a₂) et b₂), le Conseil d'Etat soumet à l'autorité investie du pouvoir de désignation proposition **un trois** profils de candidat ***pour chaque vacance de siège à intervenir*** destinés à guider celle-ci lors de son choix. »

Ces profils ne doivent toutefois pas être établis dans les moindres détails afin de ne pas trop restreindre le choix de l'autorité investie du pouvoir de proposition.

Article 8 initial (article 7 nouveau)

Mme la Rapporteur rappelle que l'alinéa 1^{er} a été tenu en suspens puisque son application pratique devrait encore être discutée au niveau des partis politiques de la coalition gouvernementale.

M. le Président rappelle que lors de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat, la très grande majorité des partis politiques s'est prononcée en faveur d'une représentation proportionnée à l'assise des forces politiques.

A ses yeux, il faudrait prévoir un texte qui reflète le plus la réalité. Il devrait, d'une part, reprendre l'idée inscrite dans le programme gouvernemental, à savoir que « La composition du Conseil d'Etat assurera une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des Députés » et, d'autre part, entériner la pratique actuelle du « gentleman agreement ». Il serait ainsi mis un terme au système actuel de l'appel de candidatures ayant plutôt un caractère fictif.

La commission, dans sa majorité, se rallie aux propos de M. le Président. Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk réitère la position de sa sensibilité politique que le Conseil d'Etat devrait représenter le pays dans sa diversité politique, culturelle et sociale. Ces membres devraient être proposés dans des proportions équitables par les partis politiques et la société civile, ce qui apporterait un surplus de légitimité démocratique à cette institution, sans en faire une deuxième chambre.

Quant à l'alinéa 2, il est adopté dans sa version amendée.

En ce qui concerne l'alinéa 3, sa formulation est tributaire de la reformulation de l'alinéa 1^{er}.

Article 10 initial (article 8 nouveau)

Par souci de flexibilité, la commission décide de supprimer le terme « officielle ».

Quant à la formulation définitive de la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}, elle est tributaire de la reformulation de l'alinéa 1^{er} de l'article 7.

Article 12 initial

La commission n'a pas fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat de reprendre les dispositions figurant à l'article 12 du projet de loi dans un nouvel article 8. Elle considère que cette disposition est historiquement liée à un événement grave, tel qu'une guerre, de sorte qu'elle estime qu'elle n'a plus lieu d'être. Par conséquent, il est proposé de supprimer l'article 12.

Le représentant du Gouvernement plaide pour le maintien de la possibilité du renouvellement intégral du Conseil d'Etat, de sorte qu'il faudrait maintenir les dispositions de l'article 12 initial ainsi que l'alinéa 2 de l'article 9 nouveau et l'article 11 nouveau.

Vu que le Conseil d'Etat est une institution créée par la Constitution, M. le Président se demande si les règles relatives à sa dissolution ne devraient pas avoir un rang constitutionnel. Il propose de discuter avec le Conseil d'Etat des questions en relation avec le renouvellement intégral et la dissolution du Conseil d'Etat. La commission reviendra par la suite sur les dispositions précitées.

Article 13 initial (article 9 nouveau)

Le représentant du Gouvernement explique que les dispositions disciplinaires prévues par les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat sont à lire en relation directe avec le serment. Une reformulation du serment impliquerait donc une modification des règles déontologiques applicables aux membres du Conseil d'Etat.

M. le Président fait observer qu'il est difficilement justifiable au 21^{ème} siècle que fidélité soit jurée au Grand-Duc. Une interprétation stricte du terme « fidélité » pourrait conduire à une restriction dans les prises de position du Conseil d'Etat sur les questions relatives à la monarchie. Il suggère de revoir les formules de serment actuelles d'un œil critique dans le cadre des travaux sur la nouvelle Constitution. Mme la Rapporteur propose, en attendant, de maintenir la formule de serment actuelle, proposition à laquelle la commission se rallie.

Pour ce qui est de l'alinéa 2, il est renvoyé au commentaire de l'article 12 initial.

Article 10 nouveau

La commission rejette la proposition du représentant du Gouvernement de compléter le paragraphe 1^{er} par un nouveau point 4 prévoyant la fin de mandat si une des conditions énumérées à l'article 5, paragraphe 1^{er} n'est plus remplies. Elle est d'avis que le conseiller d'Etat concerné est alors démissionné d'office. Précision en devra être faite dans le commentaire de l'article 5.

Article 14 initial (article 12 nouveau)

La suppression du deuxième alinéa proposé par le Conseil d'Etat ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

En réponse à la question soulevée sous l'article 4, il est précisé que le Grand-Duc héritier ne peut pas occuper la fonction de président ou de vice-président du Conseil d'Etat.

Le nouvel article 12 est partant complété par un deuxième alinéa libellé comme suit :

« Le Grand-Duc héritier ne peut pas être nommé à ces fonctions. »

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry