



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

TB/PR

P.V. IR 23

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 16 mars 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 Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Gusty Graas remplaçant Mme Lydie Polfer, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

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

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, Mme Octavie Modert

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

- 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 15 mars 2016).

Article 14 initial (article 12 nouveau)

Vu que l'article 12 nouveau innove dans le sens qu'il prévoit une durée maximale pour le mandat du président et du vice-président du Conseil d'Etat de trois ans non renouvelable et que le mandat du président actuellement en fonction s'achèvera fin mars 2016, il se pose la question de la durée du mandat de son successeur qui sera nommé pour un an (renouvelable), conformément aux dispositions actuellement en vigueur.

De l'avis de M. le Président, il faut prévoir une disposition transitoire relative à la durée du mandat du président et des deux vice-présidents en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, précisant que la durée totale de leur mandat ne doit pas dépasser trois ans.

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir si la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} ne devrait pas être reformulée dans le sens que la durée maximale où un membre peut présider le Conseil d'Etat est fixée à trois ans. Dans le commentaire de l'article, il faudrait alors préciser que cette disposition s'applique au président en fonction, de sorte que la période écoulée entre sa nomination et l'entrée en vigueur de la présente loi est imputée à la durée maximale. Par conséquent, il n'y aurait pas lieu de prévoir une disposition transitoire.

La commission se déclare d'accord avec cette proposition. Il est toutefois soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas se limiter au président du Conseil d'Etat afin d'éviter le risque qu'un vice-président, en raison de l'écoulement de la durée légale maximale de trois ans, ne soit plus susceptible d'être nommé président.

Article 22 initial (article 20 nouveau)

Le représentant du Gouvernement fait observer qu'il faut, en vertu du nouvel article 19, faire la distinction entre les résolutions dont il est question au nouvel article 21 et celles concernant la dispense du second vote constitutionnel. Il propose donc de compléter l'alinéa 1^{er} de l'article 20 nouveau également par une disposition relative aux abstentions.

La commission se rallie à cette proposition.

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.

Article 23 initial (article 21 nouveau)

Il est proposé d'amender l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} comme suit :

« Les résolutions du Conseil d'Etat sont arrêtées à la majorité des voix. ~~Elles et~~ indiquent ~~tant~~ le nombre de conseillers qui ~~y~~ ont participé ~~à la résolution~~, ~~le nombre de ceux que celui des conseillers~~ qui ont voté pour, ~~le nombre de ceux et celui des conseillers~~ qui ont voté contre ~~ainsi que le nombre des abstentions~~. ~~Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.~~ »

Mme la Rapporteur propose de subdiviser cet alinéa en trois phrases au lieu de deux.

La commission adopte cette proposition. Ainsi, l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} prendra la teneur suivante :

« Les résolutions du Conseil d'Etat sont arrêtées à la majorité des voix. Elles indiquent ~~tant~~ le nombre de conseillers qui ~~y~~ ont participé ~~à la résolution~~, ~~le nombre de ceux que celui des conseillers~~ qui ont voté pour, ~~le nombre de ceux et celui des conseillers~~ qui ont voté contre ~~ainsi que le nombre des abstentions~~. ~~Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.~~ »

Article 25 initial (article 23 nouveau)

Il est proposé d'amender l'alinéa 3 comme suit :

« Le Bureau du Conseil d'Etat, ~~de l'accord du Gouvernement~~, peut décider de ~~la publicité ou de la confidentialité des autres~~ rendre publiques les délibérations du Conseil d'Etat. »

Le représentant du Gouvernement explique que cet alinéa a trait aux délibérations du Conseil d'Etat, qui ont un caractère secret, à moins que le Bureau du Conseil d'Etat ne décide le contraire. Par conséquent, l'amendement proposé par la commission n'est pas opportun.

M. le Président fait remarquer que l'amendement de la commission est supposé viser les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'Etat par le Gouvernement, dont il est question à l'alinéa 1^{er}. Ainsi, il faut le supprimer à l'alinéa 3 et reformuler l'alinéa 1^{er} dans le sens voulu par la commission.

La commission décide de supprimer son amendement et de compléter l'alinéa 1^{er} par une deuxième phrase libellée comme suit :

« Les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'Etat par le Gouvernement ~~ont un caractère secret et~~ ne peuvent être communiqués ~~par le Conseil qu'à l'administration concernée qu'au Gouvernement~~. ~~Toutefois, les avis émis au sujet de projets ou propositions de loi qui ont déjà fait l'objet d'un dépôt ou d'une communication à la Chambre des Députés, ainsi que les avis sur les projets de règlement grand-ducal ont un caractère public.~~ **Ces avis peuvent être rendus publics sur décision du Gouvernement.** »

Article 26 initial (article 24 nouveau)

Il est proposé d'amender l'article 26 initial (nouvel article 24) comme suit :

« **Art. 26. 24.** Le Conseil d'Etat arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont ***publiés au Mémorial approuvés par règlement grand-ducal.*** »

Cet amendement trouve l'accord de la commission.

Article 25 nouveau

Il est proposé d'ajouter un nouvel article 25 libellé comme suit :

« **Art. 25.** Est qualifié faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel le membre du Conseil d'Etat méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité, telles que définies dans les règles déontologiques pour les membres du Conseil d'Etat. »

Cet article ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

Article 26 nouveau

Dans la logique du parallélisme avec le statut général des fonctionnaires, la commission a décidé de compléter cet article provisoirement par un nouveau point 3 relatif à la suspension des fonctions.

Le représentant du Gouvernement informe les membres de la commission que la suspension des fonctions prévue par le statut des fonctionnaires a été délibérément omise par le Conseil d'Etat, vu la longueur de cette procédure (il est souligné que l'ajout de la suspension des fonctions ne poserait toutefois pas problème). En cas d'une faute commise par un conseiller d'Etat, le Conseil d'Etat est en fait en mesure de réagir de manière plus rapide, de sorte que l'exclusion temporaire des fonctions, avec privation de l'indemnité pour une période de six mois au maximum, est, le cas échéant, prononcée dans un délai très rapproché.

M. le Président soulève la question de savoir si un fonctionnaire suspendu de ses fonctions, membre du Conseil d'Etat, pourrait continuer à siéger au Conseil d'Etat ? Cela risquerait d'être difficilement justifiable au regard de la gravité de la faute. Par ailleurs, l'orateur souligne que si la commission devait se prononcer en faveur de la suspension des fonctions, alors il faudrait, comme il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire, mais d'une mesure préalable prise directement au moment du déclenchement de l'instruction de l'affaire, l'inscrire à un autre endroit que l'article 26.

Mme la Rapporteur donne à considérer que la suspension des fonctions a tout son intérêt pour un fonctionnaire comme il conserve sa rémunération. Or, pour un conseiller d'Etat ayant le statut d'indépendant, la conservation de son indemnité s'avère moins importante étant donné qu'il continuera à toucher ses revenus provenant de son activité professionnelle. Elle ne voit donc pas en quoi consisterait la plus-value de la suspension des fonctions, de sorte qu'elle propose d'en faire abstraction.

La commission fait sienne cette proposition. Ainsi, l'article 26 prendra la teneur suivante :

« **Art. 26.** Selon la gravité de la faute, les sanctions suivantes peuvent être prononcées :
1° l'avertissement ;
2° la réprimande ;
3° l'exclusion temporaire des fonctions, avec privation de l'indemnité pour une période de six mois au maximum ;
4° la révocation, qui emporte la perte du titre. »

Article 29 nouveau

Il est proposé d'ajouter un nouvel article 29 libellé comme suit :

« **Art. 29.** Le Comité de déontologie examine les circonstances de la faute alléguée. Il entend les auteurs de la saisine, des tiers et le conseiller visé par la procédure.

Le comité établit, à l'attention du Bureau, un rapport dans lequel il présente les résultats de l'enquête, donne une évaluation sur les faits et formule des recommandations.

Le Bureau propose au président les suites à donner aux recommandations du comité **ainsi que la publication éventuelle de la sanction prononcée à l'égard du conseiller d'Etat concerné.** »

Cet article est adopté par la commission. Il faudra toutefois préciser dans le commentaire de cet article que le conseiller visé par la procédure peut se faire assister par un avocat.

Article 30 nouveau

Suite à la décision de la commission de faire abstraction de la suspension des fonctions (cf. sous l'article 26 nouveau), il y a lieu de la supprimer également à cet endroit.

Ainsi, l'article 30 prendra la teneur suivante :

« **Art. 30.** L'avertissement est donné par le président.

La réprimande et l'exclusion temporaire des fonctions sont décidées par le Conseil d'Etat.

La révocation d'un conseiller est proposée par le Conseil d'Etat au Grand-Duc.

Le conseiller concerné ne peut pas participer à la délibération. »

Intitulé du Chapitre 6 initial (Chapitre 7 nouveau)

Vu que le Gouvernement et la Chambre des Députés sont aussi à qualifier d'autorités publiques, la commission décide, par souci de clarté, de reformuler l'intitulé de ce chapitre comme suit :

« **Chapitre 6 7 – *Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des Députés et les autres autorités publiques* ».**

Article 36 initial (article 42 nouveau)

Dans son avis du 18 décembre 2015, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'ajout « pour frais de représentation » alors que le supplément d'indemnité alloué au président et aux vice-présidents n'est pas seulement à considérer comme frais de représentation, mais comme rémunération d'une charge supplémentaire.

La commission a jugé utile et nécessaire de clarifier la question des incidences de cette suppression sur le régime fiscal applicable aux indemnités allouées aux membres du Conseil d'Etat avant de prendre une décision à ce sujet.

Le représentant du Gouvernement informe les membres de la commission que l'indication d'un montant maximal s'explique par le fait que le montant de l'indemnité est alloué d'après les présences en commission. Il est souligné que ces indemnités sont intégralement imposables.

Un représentant du groupe politique CSV, ancien membre du Conseil d'Etat, fait remarquer que les conseillers d'Etat recevaient à l'époque (en 1996) un certificat sur lequel il était indiqué qu'une partie (un quart) était exempte d'impôts.

Quant à la suppression provisoire de la troisième phrase, le représentant du Gouvernement souligne que sa suppression pure et simple impliquera le maintien par le Conseil d'Etat de la pratique courante, qui est cependant contraire au droit commun en matière d'assurance maladie. Il se demande partant s'il ne faudrait pas prévoir une disposition transitoire, qui pourrait avoir la teneur suivante : « Les indemnités fixées ci-avant sont soumises à cotisations. »

Un représentant du groupe politique CSV donne à considérer qu'en cas de suppression du bout de phrase « pour frais de représentation », les indemnités allouées aux membres du Conseil d'Etat seraient soumises dans leur intégralité aux cotisations de la sécurité sociale.

La commission conclut que le droit commun en matière d'assurance maladie est applicable (à préciser éventuellement dans le commentaire de l'article que ce sera à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi), de sorte que la troisième phrase est à omettre. Or, comme sa suppression engendre toutefois la question du recouvrement des cotisations non payées, il est décidé que M. le Président en discute avec la Présidente du Conseil d'Etat afin qu'une décision définitive puisse être prise. Il en va de même de la suppression du bout de phrase « pour frais de représentation ».

Mme la Rapporteur fait encore observer que le terme « annuelle » devrait être remplacé par celui de « mensuelle ». A cet égard, le représentant du Gouvernement, tout en acquiesçant que la formulation « indemnité annuelle » est ambiguë, souligne qu'il s'agit d'une expression consacrée par la fonction publique. Il propose de fournir des explications plus explicites à ce sujet lors de la prochaine réunion fixée au jeudi, le 17 mars 2016 à 14.00 heures.

A noter dans ce contexte que les modalités de paiement des indemnités sont déterminées par le règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'Etat.

Article 38 initial (article 45 nouveau)

Il est proposé d'amender l'article 38 initial (nouvel article 45) comme suit :

« **Art. 38. 45.** Par dérogation à l'article ~~5, alinéa 2~~, **10, paragraphe 1^{er}**, le mandat des conseillers d'Etat en fonctions à l'entrée en vigueur de la présente loi sera de quinze ans. »

Cet amendement ne suscite pas d'observation de la part de la commission.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry