

**N^{os} 6875³
6821³**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

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**

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996
portant réforme du Conseil d'Etat**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(18.12.2015)

Par dépêche du 10 juin 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Paul-Henri Meyers à la Chambre des députés, en date du 19 mai 2015.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés sur cette proposition de loi ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 20 et 27 octobre 2015.

Par dépêche du 10 septembre 2015, le Conseil d'État a encore été saisi du projet de loi sous rubrique, élaboré par le Premier ministre, ministre d'État.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des salariés et l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur ledit projet de loi ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement du 27 octobre 2015 et du 26 novembre 2015.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de loi et la proposition de loi soumis pour avis au Conseil d'État visent à réformer la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État en vue de modifier certains aspects concernant notamment la procédure de nomination, la durée des mandats, la publicité concernant la répartition des votes émis pour l'adoption des avis, ainsi que l'introduction de règles déontologiques. La proposition de loi apporte quelques modifications ponctuelles à la législation actuelle, tandis que le projet de loi abroge la loi précitée du 12 juillet 1996 et propose un nouveau texte.

Selon les auteurs du projet de loi, les modifications proposées visent à garantir à cette institution clé du rouage législatif et réglementaire de conserver sa légitimité et à assurer que ses avis continuent d'être acceptés et reconnus par le large spectre des forces politiques en présence.

Une des principales innovations consiste à adapter la composition du Conseil d'État de manière à assurer une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des députés. L'auteur de la proposition de loi prévoit de concentrer entre les mains de la Chambre des députés le droit de proposer des conseillers d'État potentiels à la nomination par le Grand-Duc, au motif que le Conseil d'État ne pourrait trouver de légitimation plus adéquate de la nomination de ses membres que par une proposition directe du pouvoir législatif.

Même si le projet de loi et la proposition de loi accordent au Conseil d'État le droit d'élaborer un profil des compétences pour le futur membre, il est indéniable que le mode de nomination prévu tant par l'un que par l'autre accentuera le caractère politique dans les nominations.

Il est vrai que les mesures proposées au niveau de la nomination, de la durée des mandats et de la publicité des votes peuvent paraître anodines, mais en fait elles visent à réformer le Conseil d'État en profondeur, comme le souligne la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis sur le projet de loi.

Le Conseil d'État ne s'oppose pas à des changements destinés à renforcer le rôle que lui réserve la Constitution et à améliorer la qualité de son travail, pour autant qu'ils préservent son indépendance par rapport aux autres organes exerçant le pouvoir exécutif et législatif.

Depuis la révision constitutionnelle du 13 juin 1989, le Conseil d'État forme une institution indépendante, équidistante du Gouvernement et de la Chambre des députés.

La réforme envisagée ne remet pas en cause la fonction consultative du Conseil d'État, qui reste un organe consultatif du pouvoir exécutif, malgré son apparence de plus en plus accentuée de deuxième chambre. Elle ne modifie pas le rôle du Conseil d'État dans le cadre de la procédure législative en ce qui concerne le second vote constitutionnel. Le Conseil d'État reviendra plus amplement sur les incidences des modifications proposées lors de l'examen des articles.

Début 2015, le Conseil d'État a élaboré un Code de déontologie pour ses membres qui est publié en annexe à son règlement d'ordre intérieur¹. Les règles de conduite y énoncées s'inscrivent dans le cadre tracé par la Constitution et par les lois pour l'exercice des fonctions de membre du Conseil d'État, cadre auquel la future loi ne touchera pas. La question du suivi à réserver en cas d'écart aux règles de conduite, imputable à un membre du Conseil d'État, n'a pas été résolue par le Code de déontologie. La législation actuellement en vigueur prévoit comme seule sanction la révocation, qui s'avère disproportionnée en relation avec la grande majorité des écarts déontologiques éventuellement imputables à un conseiller. Le Conseil d'État avait lui-même proposé d'examiner l'opportunité de l'application de sanctions progressives, adaptées aux écarts potentiels lors de la réforme du cadre légal du Conseil d'État. Le présent avis contient une proposition afférente.

*

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

Le Conseil d'État examinera les articles du projet de loi, en même temps que les modifications apportées par la proposition de loi à la loi de 1996.

Il procède d'ailleurs, dans le cadre de ses propositions de texte, à un toilettage de la terminologie afin d'assurer plus de cohérence au libellé de la loi en projet.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre 1^{er} – *Attributions en matière législative et réglementaire*

Article 1^{er}

Tant le projet de loi que la proposition de loi reprennent les attributions du Conseil d'État en matière législative et réglementaire telles que prévues par l'article 83*bis* de la Constitution. Ainsi, il est apporté

¹ Cf. Règlement grand-ducal du 2 février 2015 portant approbation de l'Annexe au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État relative aux règles déontologiques pour les membres du Conseil d'État, Mém. A n° 18 du 6 février 2015, p. 206

à la formulation de l'actuel article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi en vigueur une précision quant aux amendements relatifs aux projets de loi et aux propositions de loi.

Le texte actuel prévoit qu'aucun projet ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés qu'après que le Conseil d'État a été entendu en son avis, sauf le cas d'urgence prévu à l'article 2, paragraphe 3, de la loi actuelle. Dans la mesure où le Conseil d'État a été longtemps considéré comme étant essentiellement un organe consultatif du pouvoir exécutif, il se comprend que la loi prévoit que le Gouvernement devrait en principe d'abord recueillir l'avis du Conseil d'État avant de déposer un projet de loi à la Chambre. Cependant, 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'État avait émis son avis, cette procédure a peu à peu disparu au bénéfice d'un dépôt simultané à la saisine du Conseil d'État. 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 superflue.

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'État 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'État 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'État 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^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 du projet de loi, il marque cependant sa préférence pour le libellé proposé quant à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de la proposition de loi.²

L'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} 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'État. 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'État.

Cette disposition est reprise par le projet de loi avec un libellé quelque peu modifié. L'auteur de la proposition de loi remplace les termes „sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc“ figurant à l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi actuelle par ceux de „sauf le cas d'urgence à motiver par le Gouvernement“. Le Conseil d'État 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.

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 sont 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^{er}, 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

2 Texte du projet de loi: „Si la Chambre des Députés a procédé au vote article par article conformément à l'article 65 de la Constitution, sans pouvoir procéder au vote sur l'ensemble de la loi du fait que tous les articles votés n'ont pas été avisés par le Conseil d'État, celui-ci rend son avis sur les dispositions votées par la Chambre dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de la communication des dispositions au Conseil d'État.“

Texte de la proposition de loi: „Si la Chambre des députés a procédé au vote 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'État, celui-ci rend son avis sur les dispositions votées dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de communication par la Chambre des députés au Conseil d'État des dispositions votées.“

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.³

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.⁴

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'État est consacré par une disposition législative, il est évident que les exceptions à ce principe doivent relever du contrôle juridictionnel de légalité, afin de garantir que la dispense de saisine du Conseil d'État 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'État doit donc s'opposer formellement à la disposition excluant le contrôle juridictionnel de l'urgence.

Par ailleurs, le projet de loi entend supprimer l'avis du Conseil d'État en ce qui concerne les amendements apportés aux projets de règlement grand-ducal, et ceci pour éviter d'„*alourdir la procédure*“. Le Conseil d'État 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.⁵ 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^{er} qui se lira 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'État a été entendu en son avis.“

Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet de loi, ainsi que l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} 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'État 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^{er} prendra le libellé suivant:

„**Art. 1^{er}.** (1) Le Conseil d'État 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'État, 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'État 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'État a été entendu en son avis.

(2) Si le Conseil d'État 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.“

3 Trib. adm. 25 février 2002, n° 14010 du rôle, Pas. adm. 2010, V° Lois et Règlements, n° 59 et autres références y citées

4 Cour adm. 25 octobre 2001, n° 13349 C du rôle, Pas. adm. 2010, V° Lois et Règlements, n° 58 et autres références y citées

5 Voir également l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi

Article 2

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'État 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.

L'ajout prévu à l'article 1^{er}, point 1, de la proposition de loi relatif à l'article 2, paragraphe 4, donne la possibilité à la Chambre des députés de demander l'avis du Conseil d'État sur d'autres questions d'intérêt général.

Le Conseil d'État 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.

Article 3

Le Conseil d'État 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'État.

Chapitre 2 – Composition et nomination

Le Conseil d'État propose de préciser l'intitulé du chapitre 2 en le libellant comme suit:

„Chapitre 2 – Composition, nomination, fin de mandat et dissolution“.

Section 1 – Composition

Article 4

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'État est considéré par rapport au nombre total des membres. En ce qui concerne la terminologie employée au niveau des diplômes, le Conseil d'État 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'État 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'État. Ce dernier y marque son accord.

L'article 4 se lira dès lors comme suit:

„Art. 4. (1) Le Conseil d'État 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'État portent le titre de conseiller d'État.“

Section 2 – Nomination

Article 5 (selon le Conseil d'État: dispositions reportées respectivement dans les articles 6, 7, 11 et 27 du projet de loi, dans sa nouvelle numérotation)

Le libellé de l'alinéa 1^{er} de cet article est inchangé par rapport à la loi actuelle et prévoit que le Grand-Duc nomme et démissionne les membres du Conseil d'État.

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.

L'article 3 de la loi du 16 janvier 1866 portant organisation du Conseil d'État attribuait au Roi Grand-Duc le pouvoir de démissionner directement les conseillers qui ne faisaient pas partie du Comité du contentieux. À 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.⁶ Le pouvoir du Grand-Duc était tempéré par l'ajout suivant: „*Toutefois aucun membre du Conseil d'État ne pourra être révoqué qu'après que le Conseil d'État 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'État disposaient de garanties d'indépendance suffisantes⁷, la disposition a été maintenue au cours des différentes réformes du Conseil d'État. 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'État, le Conseil d'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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 sous examen 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'État 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'État. 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'État des contingences politiques*“ et rejoindre les soucis que le Conseil d'État avait exprimés dans sa note de réflexion du 20 avril 1993 concernant „*la durée requise des mandats pour garantir au sein du Conseil d'État 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'État 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'État 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'État. 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'État et à la dissolution du Conseil d'État.

6 Rapport sur le Conseil d'État luxembourgeois par MM. Félix Welter, Albert Goldmann et Roger Maul, préparé pour la réunion des Conseils d'État italien et luxembourgeois, tenue à Luxembourg les 17 et 18 novembre 1967, consultable sur le site Internet de l'ACA-Europe

7 Rapport Welter, *op. cit.*

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Cet article reprend au paragraphe 1^{er} les conditions pour être membre au Conseil d'État qui figurent à l'article 10 de la loi actuelle, tout en abandonnant la condition de résidence au Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État n'a pas d'observation.

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 État membre peut adopter d'autres incompatibilités sur la base de l'article 7(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'État marque son accord pour inclure dans la liste des incompatibilités avec la fonction de membre du Conseil d'État, également celle du membre du Parlement européen.

Si le Conseil d'État 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(1) sous 3., selon le Conseil d'État).

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

S'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège au Conseil d'État, 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'État.

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'État 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'État, 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 mode de nomination actuel fut introduit par la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'État 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'État de s'adjoindre une personnalité dont le concours semble particulièrement utile.⁸ 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'État sous la dépendance de la Chambre des Députés. Le Conseil d'État 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'État doit représenter l'élément continu et stable en face du pouvoir politique combien mouvant*“.

Aux yeux du Conseil d'État, 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.

⁸ Doc parl. n° 600 sur la proposition de loi modificative de la loi du 16 janvier 1866 sur l'organisation du Conseil d'État, Rapport de la commission spéciale et discussion générale

Tant le projet de loi que la proposition de loi accordent au Conseil d'État 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'État 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'État propose de faire figurer la prérogative du Grand-Duc de nommer un membre du Conseil d'État, 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'État 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'État.

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'État soumet à l'autorité investie du pouvoir de proposition un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix.“

Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Le projet de loi introduit cette nouvelle disposition dans la future loi afin de doter le Conseil d'État davantage de représentativité au niveau politique, „[l]e but recherché étant de veiller à ce que la composition du Conseil d'État reflète à peu près les forces politiques représentées à la Chambre des Députés“. Pour assurer que cette représentation soit proportionnée à l'assise des forces politiques en question, les auteurs du texte indiquent dans le commentaire de l'article la façon selon laquelle le calcul devra se faire.

La condition que les membres du Conseil d'État représentent les différents courants de l'opinion publique a été débattue de façon controversée lors des réformes précédentes de l'organisation du Conseil d'État. Elle n'a pas été retenue lors des réformes précédentes, le législateur de l'époque ayant estimé que „la Haute Corporation ne doit point être à l'image de la constellation politique du moment“, alors que les créateurs „voulaien t créer une véritable Chambre Haute, indépendante du Gouvernement et de la Chambre des Députés, à l'abri des fluctuations politiques“⁹.

Le Conseil d'État 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'État et qui entérine en quelque sorte la pratique vécue actuellement. Il est vrai que selon l'article 7 (6 selon le Conseil d'État) 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'État. Il faut espérer que l'indépendance des conseillers ne pâtira pas au vu de cette politisation accrue.

Dans leur prise de position lors de la consultation précitée sur la réforme du Conseil d'État, certains partis politiques se sont prononcés en faveur d'une représentativité paritaire entre femmes et hommes. Actuellement, lorsque le Conseil d'État est appelé à présenter une liste de trois candidats en vue de pourvoir à une vacance de poste de membre du Conseil d'État 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'État, préférence sera donnée, à compétence égale, à la candidature d'une personne de sexe féminin“.

Le Conseil d'État 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'État.“

⁹ Doc parl. n° 600 sur la proposition de loi modificative de la loi du 16 janvier 1866 sur l'organisation du Conseil d'État, Rapport de la commission spéciale et discussion générale

Au vu des propositions faites par le Conseil d'État 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.“

Article 8 (nouveau selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État propose de reprendre à cet endroit la disposition figurant à l'article 12 concernant l'hypothèse d'un renouvellement intégral du Conseil d'État. Il marque son accord au parallélisme prévu par le projet de loi par rapport à la formule proposée à l'endroit de l'article 7 (6 selon le Conseil d'État) en cas de renouvellement partiel du Conseil d'État.

Article 9

Si le Conseil d'État est suivi dans ses propositions formulées ci-avant, la disposition prévue par cet article devient superfétatoire et est à omettre.

Article 10 (9 selon le Conseil d'État)

Cet article reprend une large partie des dispositions relatives à la procédure de désignation d'un candidat par le Conseil d'État, actuellement inscrites au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État. Le Conseil d'État constate que l'hypothèse de l'égalité de voix de plusieurs candidats au premier tour, prévue par l'article 47 du règlement d'ordre intérieur, n'a pas été prévue par les auteurs. Pour suppléer cette omission, il propose de compléter l'article sous examen par un ajout afférent. L'article 9 se lira comme suit:

„**Art. 9.** Lorsqu'il revient au Conseil d'État de pourvoir à la vacance d'un siège, les candidatures doivent, sous peine d'irrecevabilité, être parvenues au président du Conseil d'État au plus tard cinq jours ouvrables avant la séance plénière à l'ordre du jour de laquelle figure la désignation du candidat à soumettre au Grand-Duc. Les candidatures sont accompagnées d'une notice biographique et de toute pièce officielle utile permettant de vérifier si les conditions prévues à l'article 6 sont remplies. Le président soumet les candidatures au Bureau, qui écarte celles qui ne sont pas recevables. Pour la désignation du candidat, il est procédé au scrutin secret en séance plénière. Les bulletins nuls et blancs ne comptent pas pour l'établissement de la majorité.

Le candidat à désigner doit avoir atteint la majorité absolue des voix. Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un second tour qui est celui du ballottage. Seuls les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour participent au ballottage. Dans ce cas, la majorité relative suffit.

En cas d'égalité de voix de plusieurs candidats au premier tour, il est procédé à un tour spécial pour déterminer les deux candidats à soumettre au ballottage. La majorité relative suffit.

En cas d'égalité de suffrages au ballottage, il est procédé à un tour supplémentaire. Si après ce tour il y a toujours égalité, il sera procédé au tirage au sort.“

Article 11 (12 selon le Conseil d'État)

Cet article devrait énoncer les règles relatives à la dissolution du Conseil d'État.

Comme annoncé ci-devant, le Conseil d'État propose de reprendre la disposition figurant à l'article 12 du projet de loi.

En ce qui concerne le contenu de cette disposition, le projet de loi reproduit le libellé exact de l'article 6 de la loi actuelle. L'auteur de la proposition de loi fait dépendre la dissolution du Conseil d'État de l'accord préalable de la Chambre des députés, ce qui se comprend dans la logique de la proposition de loi qui prévoit la nomination des membres du Conseil d'État par le Grand-Duc sur base de la seule proposition de la Chambre des députés. L'auteur souligne dans le commentaire de l'article qu'il est évident que l'acte de dissolution doit porter le contreseing d'un ministre.

Le Conseil d'État exprime ses réserves face à un dispositif consolidant le pouvoir exorbitant accordé à l'exécutif. Il a toujours été admis que la dissolution du Conseil d'État n'était envisageable qu'en raison de circonstances exceptionnelles. Cependant, du fait que le texte ne prévoit ni critères d'appréciation, ni garanties procédurales liés à la dissolution, un usage arbitraire pourrait en être fait. Le Conseil d'État considère que le dispositif proposé se concilie difficilement avec son indépendance en tant

qu'institution constitutionnelle vis-à-vis du Gouvernement et de la Chambre des députés. À ses yeux, il y a lieu de circonscrire le pouvoir de dissolution par des motifs exceptionnels.

L'article sous examen se lira comme suit:

„**Art. 12.** Le Grand-Duc ne peut dissoudre le Conseil d'État que pour des motifs exceptionnels sur lesquels le Conseil d'État devra être entendu en séance plénière publique.“

Article 12 (8 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit du nouvel article 8 plus haut proposé par le Conseil d'État.

Article 13 (10 selon le Conseil d'État)

Cet article concerne la prestation de serment du conseiller d'État avant son entrée en fonctions. Les modifications apportées à la disposition actuelle ne donnent pas lieu à observation.

*Section 3 – Fin de mandat et dissolution du Conseil d'État
(nouveau selon le Conseil d'État)*

Article 11 (selon le Conseil d'État)

À cet endroit, le Conseil d'État propose d'insérer une nouvelle section 3 qui pourrait s'intituler „*Section 3 – Fin de mandat et dissolution du Conseil d'État*“ comprenant un article 11 reprenant celles des dispositions de l'article 5 du projet de loi qui visent la fin du mandat du membre du Conseil d'État.

Tout en renvoyant à ses observations à l'endroit de l'article 5, le Conseil d'État propose de libeller cet article comme suit:

„**Art. 11.** (1) Les fonctions de membre du Conseil d'État prennent fin de plein droit

1. après une période continue ou discontinue de quinze ans;
2. au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans; ou
3. lorsqu'il accepte le mandat de député ou l'une des fonctions énumérées à l'article 5, paragraphe 2 [selon le Conseil d'État].

(2) En cas de départ volontaire ou lorsqu'une maladie grave et irréversible ne lui permet plus de remplir ses fonctions, le membre du Conseil d'État est démissionné par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'État.

(3) Le titre honorifique des fonctions peut être conféré par arrêté grand-ducal.“

Chapitre 3 – Mode de fonctionnement

Section 1 – Présidence

Article 14 (13 selon le Conseil d'État)

Afin de garantir une présidence tournante, le projet de loi innove pour ce qui est de la durée du mandat du président et des deux vice-présidents qui seront nommés pour une durée maximale de deux ans avec la possibilité d'un seul renouvellement pour deux ans supplémentaires.

Le Conseil d'État estime que la limitation de ces mandats relève d'un choix essentiellement politique. Cependant, à l'instar de ses prises de position antérieures, il se prononce contre l'instauration d'une formule de renouvellement qui risque d'entraîner des dépendances politiques telles que le rôle et la mission constitutionnels de l'institution seraient compromis.¹⁰

En tant qu'alternative, le Conseil d'État propose de prévoir une durée maximale de trois ans, non renouvelable pour le mandat du président. Il estime que la future loi devrait également prévoir une durée minimale pour ce mandat dans le but de garantir une certaine continuité et stabilité dans la présidence de l'institution. La durée du mandat des vice-présidents pourrait également être fixée à une période de trois ans, non renouvelable. Un minimum pour ces mandats ne s'impose pas nécessairement.

¹⁰ Conformément à l'avis du Conseil d'État du 7 novembre 1995 sur le projet de loi portant réforme du Conseil d'État (doc. parl. n° 3940^l)

L'article sous examen sera libellé comme suit:

„**Art. 13.** Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'État le président et deux vice-présidents. Les président et vice-présidents sont nommés pour une période non renouvelable de trois ans ou jusqu'à la date à laquelle les fonctions de membre du Conseil d'État prennent fin si cette date se situe avant l'expiration de trois ans. Un conseiller peut uniquement être nommé président s'il peut assumer ses fonctions de président pour une durée minimale d'un an.

La période de trois ans peut être continue ou discontinue.“

Article 15 (14 selon le Conseil d'État)

Tant le projet de loi que la proposition de loi suppriment la possibilité du Grand-Duc de présider le Conseil d'État quand il le trouve convenable. Le Conseil d'État y marque son accord.

Par ailleurs, le projet de loi reprend, outre certains passages de l'article 16 de la loi actuelle, quelques précisions figurant au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire, sauf à préciser dans le texte sous examen que le président veille encore au respect des règles déontologiques.

Article 16 (15 selon le Conseil d'État)

Cet article reprend en grande partie des dispositions figurant au règlement d'ordre intérieur et ne donne pas lieu à observation.

Section 2 – Commissions permanentes et spéciales

Articles 17 à 20 (16 à 19 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote

Le Conseil d'État propose de compléter l'intitulé du chapitre 4 en le libellant comme suit:

„**Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote constitutionnel**“.

Section 1 – Avis et délibérations

Article 21 (20 selon le Conseil d'État)

En sus de quelques modifications d'ordre technique, le Conseil d'État propose de supprimer les dispositions du dernier alinéa alors que du fait de la modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, il n'existe plus d'hypothèse dans laquelle le Conseil d'État est appelé à s'exprimer dans une composition autre que celle de la séance plénière. L'article sous examen s'écrira dès lors comme suit:

„**Art. 20.** Le Conseil d'État délibère en séance plénière non publique sur les projets d'avis et les affaires que le président a décidé de lui soumettre.

Les résolutions au sujet des affaires soumises au Conseil d'État par le Gouvernement ou la Chambre des députés sont qualifiées „avis du Conseil d'État“; toutes les autres résolutions, à l'exception de celles visées à l'article 21, sont qualifiées „délibérations du Conseil d'État“.

Section 2 – Dispense du second vote

Le Conseil d'État propose de compléter l'intitulé de la section 2 en la libellant comme suit:

„*Section 2 – Dispense du second vote constitutionnel*“.

Article 22 (21 selon le Conseil d'État)

Cet article prévoit que tout refus de dispense du second vote constitutionnel doit être motivé et que les motifs invoqués doivent être portés à la connaissance de la Chambre des députés et, pour information, être envoyés au Gouvernement. Le Conseil d'État peut y marquer son accord.

En se référant à ses observations ci-après à l'endroit de l'article 23 (22 selon le Conseil d'État), et suggérant quelques modifications mineures, le Conseil d'État propose de libeller l'article comme suit:

„**Art. 21.** Le Conseil d'État délibère en séance plénière publique sur l'accord à donner à la dispense du second vote constitutionnel des projets et propositions de loi. Les résolutions sur l'accord ou le refus de la dispense du second vote constitutionnel sont des décisions. Elles indiquent tant le nombre de conseillers qui ont participé à la décision, que celui des conseillers qui ont voté pour et contre.

Tout refus de la dispense du second vote constitutionnel doit être motivé et le président porte les motifs du refus par écrit à la connaissance de la Chambre des députés et du Gouvernement.“

Chapitre 5 – *Formes de procéder*

Article 23 (22 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 1^{er} de cet article comporte deux nouveautés par rapport à la loi existante. Il redéfinit le quorum de présence nécessaire au Conseil d'État pour qu'il puisse valablement prendre une résolution. Le Conseil d'État marque son accord à cette modification.

Le deuxième élément novateur exige que les résolutions prises par le Conseil d'État doivent indiquer le nombre des membres ayant participé au vote, celui des membres ayant voté en faveur ou à l'encontre d'une résolution. La proposition de loi contient une exigence similaire. Cette innovation devrait, aux yeux des auteurs, apporter plus de transparence dans les prises de position du Conseil d'État.

Le Conseil d'État voudrait rappeler qu'il est par définition un organe collégial et qu'en principe, il ne s'exprime qu'à travers un seul avis collégial. La faculté accordée à chaque membre de proposer une opinion dissidente constitue une exception à ce principe et n'est que rarement utilisée. L'autorité d'un avis est affaiblie s'il n'est pas pris dans le consensus. Le Conseil d'État est un organe constitutionnel indépendant qui émet ses avis de façon impartiale et objective. L'exigence prévue risque de compromettre cette façon d'exercer du Conseil d'État et de soumettre les conseillers à des pressions de la part des partis politiques. C'est pour cette raison que le Conseil d'État propose de limiter la publication des votes aux opinions dissidentes et de supprimer cette exigence pour les autres avis. La dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} est partant à omettre. Néanmoins, le Conseil d'État pourrait 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. En effet, dans ces cas, le Conseil d'État a vocation de suppléer l'absence d'une deuxième chambre. Il y aura dès lors lieu de reprendre à l'article 22 (21 selon le Conseil d'État) à la suite de l'alinéa 1^{er}, la dernière phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}.

Le paragraphe 2 trouve l'approbation du Conseil d'État.

Le Conseil d'État propose le libellé suivant pour l'article sous examen:

„**Art. 22.** (1) Le Conseil d'État ne peut prendre de résolution, si la majorité de ses membres en fonction n'est présente. Le secrétaire général assiste aux séances du Conseil d'État et en dresse procès-verbal.

Les résolutions sont adoptées à la majorité des voix, sans préjudice des dispositions de l'article 9.

(2) Les avis sont motivés et comportent des considérations générales, un examen des articles et, le cas échéant, des propositions de texte.

Chaque membre du Conseil d'État peut soumettre aux délibérations de celui-ci une opinion dissidente qui peut être appuyée par un ou plusieurs autres membres. Les opinions dissidentes sont annexées à l'avis du Conseil d'État et indiquent le nombre de conseillers qui ont voté en leur faveur.

(3) Le président et le secrétaire général attestent l'authenticité des résolutions prises.“

Article 24 (23 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 1^{er} vise l'intérêt personnel qu'un conseiller peut avoir lui-même ou que ses parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement peuvent avoir dans „une affaire“ où il est appelé à

„siéger, délibérer ou décider“. Cette disposition est une réminiscence de l'époque où les conseillers d'État siégeaient en tant que membres du Comité du contentieux et étaient dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles appelés à „décider“ dans des dossiers individuels. Le Conseil d'État constate qu'à l'avenir il ne sera plus appelé à intervenir dans des dossiers en relation avec des actes administratifs individuels. Par ailleurs, le conseiller d'État doit exercer son mandat avec intégrité et impartialité conformément au serment qu'il prête à l'entrée de ses fonctions et qui est précisé par le Code de déontologie en vigueur. Aussi le Conseil d'État propose-t-il de remplacer l'article sous examen par le libellé suivant:

„**Art. 23.** Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Conseil d'État agissent uniquement dans l'intérêt général. Ils ne participent pas à la rédaction des avis et aux délibérations du Conseil d'État relatifs à des dossiers à l'élaboration desquels ils ont participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'État.“

Article 25 (24 selon le Conseil d'État)

Tout en reprenant certains alinéas de l'article 37 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État, le texte confère un caractère public aux avis sur les projets de règlement grand-ducal. Cette disposition s'applique à tous les avis rendus avant l'entrée en vigueur de la future loi. Le Conseil d'État approuve cette disposition. En ce qui concerne les affaires soumises par le Gouvernement aux délibérations du Conseil d'État, il estime que les avis y relatifs ne devraient être communiqués qu'au Gouvernement. Il ne lui appartient pas de les rendre publics.

Le libellé de l'article sous avis se lira ainsi comme suit:

„**Art. 24.** Les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'État par le Gouvernement ne peuvent être communiqués qu'au Gouvernement.

Les avis concernant des projets ou des 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, sont publics.

Le Bureau du Conseil d'État peut décider de rendre publiques les délibérations du Conseil d'État.“

Article 26 (25 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État prend note que le projet de loi lui donne une compétence autonome pour arrêter ses règles de fonctionnement interne et de déontologie. Il estime cependant qu'au regard de l'opposabilité de ces règles, et plus particulièrement dans la procédure disciplinaire, il y aurait lieu de maintenir le procédé actuel de l'approbation de ces règles par règlement grand-ducal. En effet, le Conseil d'État n'est pas doté d'un pouvoir réglementaire par la Constitution.

Au début de l'année 2015, le Conseil d'État a adopté un code de déontologie. Le respect des règles déontologiques ne peut toutefois avoir une portée juridique que si la loi sur le Conseil d'État comprend des dispositions de nature disciplinaire à l'instar de celles existant dans les lois organisant les professions réglementées, dans le statut de la fonction publique, dans la loi sur l'organisation judiciaire et celle portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ou encore dans le règlement de la Chambre des députés. Aussi le Conseil d'État considère-t-il qu'il est indiqué de mettre à profit le présent projet de loi pour introduire un chapitre consacré à la discipline. Le Conseil d'État formule une série de propositions de texte qu'il appartient au législateur d'apprécier. Il joint, à chaque article qu'il propose, un bref commentaire. Le Conseil d'État se limite aux dispositions qu'il considère comme indispensables étant entendu que les règles de la procédure administrative non contentieuse, en particulier celles régissant les droits de la défense, trouvent à s'appliquer.

Chapitre 6 – Règles disciplinaires

(nouveau selon le Conseil d'État)

Article 26 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**Art. 26.** Est qualifié faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel le membre du Conseil d'État méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité.“

Cet article donne une définition de la faute disciplinaire. La disposition est inspirée du libellé de l'article 155 de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. À l'instar de cette disposition l'article

sous examen englobe également les actes commis hors de l'exercice des fonctions. Les obligations dont la méconnaissance est susceptible d'être sanctionnée sont déterminées en relation avec les engagements pris par le conseiller d'État dans le serment prêté lors de l'entrée en fonction. Ces concepts renvoient encore aux différents chapitres du Code de déontologie qui spécifie le contenu de ces engagements.

Le recours à des concepts plus généraux, dans des régimes disciplinaires, n'est pas contraire au principe de la légalité des incriminations au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle¹¹.

Article 27 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**Art. 27.** 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.“

Cette disposition détermine les sanctions applicables selon la gravité du fait, allant du simple avertissement à la révocation. Elle est encore inspirée de dispositions similaires dans d'autres régimes disciplinaires en tenant compte des spécificités inhérentes à la fonction de conseiller d'État.

Article 28 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**Art. 28.** Il est institué un Comité de déontologie composé de trois membres effectifs et de trois suppléants désignés pour un terme de trois ans, renouvelable, par le Conseil d'État en raison de leur expérience et de leur autorité morale en matière de déontologie professionnelle.“

En s'inspirant du précédent constitué par le régime disciplinaire prévu dans le règlement de la Chambre des députés, il est prévu d'instituer un comité appelé à analyser la portée des obligations déontologiques, d'enquêter sur le comportement du conseiller mis en cause d'apprécier son comportement et de formuler des recommandations quant aux suites à donner à l'affaire. La création d'un tel organe et sa composition par des personnalités externes à l'institution seront un gage d'efficacité du régime, de respect des droits de la défense et de crédibilité de l'institution. Le comité interviendra dans la procédure disciplinaire dans les conditions prévues dans la suite du texte. A l'instar des réviseurs d'entreprises, la désignation des membres du comité peut être opérée par le Conseil d'État lui-même.

Article 29 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**Art. 29.** Lorsque le Bureau considère qu'il y a des raisons sérieuses qu'un conseiller d'État a commis une faute disciplinaire, il propose au président du Conseil d'État de saisir le Comité de déontologie.“

Cet article s'inspire encore de l'article afférent du régime disciplinaire prévu en annexe du règlement de la Chambre des députés. Si des faits sont rapportés au président du Conseil d'État, celui-ci les soumet au Bureau. Lorsque le Bureau considère qu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'un conseiller d'État a commis une faute disciplinaire, il propose au président de saisir le Comité de déontologie.

Article 30 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**Art. 30.** 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.“

¹¹ Arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 23 et 24/04, 41, 42 et 43/07 et 115/14:

„Considérant que le droit disciplinaire tolère dans la formulation des comportements illicites une marge d'indétermination sans que le principe de la spécification de l'incrimination n'en soit affecté, si des critères logiques techniques et d'expérience professionnelle permettent de prévoir de manière suffisamment certaine la conduite à sanctionner“.

Le Comité de déontologie, saisi par le président, doit procéder à une enquête, dans le respect des droits de la défense. Point important, son rôle ne se limite pas à établir un rapport sur les faits; il lui appartient encore de donner une appréciation sur ces faits et de formuler des recommandations quant aux suites à donner à l'affaire et, le cas échéant, de la sanction à prononcer.

Sur la base des recommandations émises par le comité, le Bureau proposera au président du Conseil d'État soit de classer l'affaire, soit de donner un avertissement, soit de porter l'affaire à l'ordre du jour d'une prochaine séance plénière du Conseil d'État qui sera alors appelé à décider de l'octroi d'une des sanctions disciplinaires qu'il lui revient en vertu de l'article 31 (nouveau selon le Conseil d'État) de prononcer.

Article 31 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**Art. 31.** L'avertissement est donné par le président.

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

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

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

Cette disposition détermine les sanctions applicables. En ordre d'importance, elles vont de l'avertissement à la révocation. Pour des raisons de parallélisme des formes entre la nomination et la révocation, le Conseil d'État ne peut pas décider la révocation. Il doit formellement la proposer au Grand-Duc qui a toutefois une compétence liée quant à l'adoption d'une décision formelle. Le Conseil d'État renvoie à son commentaire relatif à l'article 5 ci-avant.

Article 32 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**Art. 32.** Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.“

Dans le respect des droits de la défense et de l'accès au juge un recours doit être ouvert devant une juridiction. S'agissant d'une procédure administrative conduisant à l'application de sanctions pouvant également être rattachées au droit administratif, ce recours se fait devant le juge administratif. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de sanctions administratives, le recours est de pleine juridiction. Le renvoi au tribunal administratif implique la possibilité d'un appel.

Article 33 (nouveau selon le Conseil d'État)

„**Art. 33.** Si le président est visé par la procédure, les fonctions de président sont assumées par le vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de vice-présidents, par le membre du Conseil d'État le plus ancien en rang.“

Si des faits sont reprochés au président, ses fonctions, en particulier le prononcé de l'avertissement, doivent être exercées par le vice-président, à commencer par le vice-président le plus ancien.

Chapitre 6 – Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des députés et les autorités publiques

(Chapitre 7 selon le Conseil d'État)

Article 27 (34 selon le Conseil d'État)

Cet article règle les relations du Conseil d'État avec les autres institutions. En outre, le texte prévoit que la saisine du Conseil d'État se fait au plus tard concomitamment au dépôt du projet de loi à la Chambre des députés et entérine ainsi la pratique actuelle. Cette disposition ne donne pas lieu à observation.

Article 28 (35 selon le Conseil d'État)

Dans un avis complémentaire du 10 juin 1958 sur la proposition de loi modificative de la loi du 16 janvier 1866 sur l'organisation du Conseil d'État¹², le Conseil d'État a cru „devoir insister sur le manque de coopération rationnelle entre les organes qui font la loi. L'indépendance que la Constitution réserve à chacun de ces organes n'est pas exclusive de contacts permettant des échanges de vues et

¹² Doc. parl. n° 600⁴, Annexes 1960 (n° 16)

une initiation aux problèmes qui font l'objet des projets de lois ou de règlements“. Il approuve la nouvelle disposition prévue au paragraphe 1^{er} qui vise à étendre le mécanisme de concertation interinstitutionnel.

Chapitre 7 – Secrétariat du Conseil d'État

(Chapitre 8 selon le Conseil d'État)

Section 1 – Cadre

Articles 29 (36 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État considère opportun de maintenir la procédure de nomination du secrétaire général à l'article sous examen et suggère d'insérer, après l'alinéa 1^{er}, un nouvel alinéa 2, ayant le libellé suivant:

„La nomination à la fonction de secrétaire général est faite par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'État.“

Article 30 (37 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État suggère de reprendre le texte prévu dans le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État. Le libellé de l'article sous examen se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 37.** En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance du poste du secrétaire général, ses fonctions sont assurées par le fonctionnaire le plus élevé en rang de la carrière supérieure du secrétariat.“

Section 2 – Formation et conditions de nomination

Articles 31 à 33 (38 à 40 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Chapitre 8 – Dispositions budgétaires

(Chapitre 9 selon le Conseil d'État)

Article 41

Cet article concerne la procédure d'élaboration des propositions budgétaires et reprend la disposition figurant actuellement au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État. Il ne donne pas lieu à observation.

Article 35 (42 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 36 (43 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen reprend dans la loi une disposition relative aux indemnités des membres du Conseil d'État qui figure actuellement dans un règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'État. Concernant l'indemnité du président et des vice-présidents, le Conseil d'État propose de supprimer l'ajout „pour frais de représentation“ alors que le supplément d'indemnité n'est pas seulement à considérer comme frais de représentation, mais comme rémunération d'une charge supplémentaire.

Le Conseil d'État approuve la disposition confirmant que les indemnités revenant à ses membres ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance-maladie et entérinant ainsi la pratique courante.

Chapitre 9 – Disposition modificative

(Chapitre 10 – Dispositions modificatives, selon le Conseil d'État)

Article 37 (44 à 45 selon le Conseil d'État)

La disposition de l'article 37 (45 selon le Conseil d'État) sous examen modifie la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets en supprimant l'obligation de soumettre l'auto-

risation à délivrer à l'avis préalable du Conseil d'État. Le Conseil d'État approuve cette modification qui se propose de délester son rôle de tout dossier en relation avec des actes administratifs individuels.

Dans cet ordre d'idées, il recommande de supprimer l'avis du Conseil d'État également dans la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif et de compléter le projet de loi par un article 44 (selon le Conseil d'État), libellé comme suit:

„**Art. 44.** À l'article 26-2 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, les mots „sur avis du Conseil d'État“ sont supprimés.“

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que le projet de loi portant réforme du droit à la filiation (doc. parl. n° 6568) modifie la loi du 11-21 germinal an XI relative aux prénoms et changement de noms et y supprime également l'avis du Conseil d'État relatif aux demandes de changements de nom et de prénoms.

L'intitulé du projet de loi devra tenir compte des modifications législatives précitées et sera dès lors libellé comme suit:

„*Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'État et portant modification*

- *de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif;*
- *de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets“.*

Un intitulé abrégé est proposé à l'article 41 (49 selon le Conseil d'État).

Chapitre 10 – Dispositions transitoires et finales

(Chapitre 11 – Dispositions finales, selon le Conseil d'État)

Articles 38 (à omettre selon le Conseil d'État)

En renvoyant à son observation relative à la durée du mandat de membre du Conseil d'État maintenu à 15 ans (article 11 selon le Conseil d'État), l'article sous examen est superfétatoire selon le Conseil d'État.

Articles 39 à 41 (45 à 48 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

*

Suit le texte proposé par le Conseil d'État.

*

PROJET DE LOI

sur l'organisation du Conseil d'État et portant modification

- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif;
- de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets

Chapitre 1^{er} – Attributions en matière législative et réglementaire

Art. 1^{er}. (1) Le Conseil d'État 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'État, 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'État 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'État a été entendu en son avis.

(2) Si le Conseil d'État 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.

Art. 2. Le Gouvernement, ayant de saisir le Conseil d'État d'un projet de loi ou de règlement, peut demander l'avis du Conseil d'État sur toutes autres questions.

De son côté, le Conseil d'État peut appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements, de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

Art. 3. Conformément à l'article 59 de la Constitution, le Conseil d'État se prononce sur la dispense du second vote constitutionnel.

Chapitre 2 – Composition, nomination, fin de mandat et dissolution

Section 1 – Composition

Art. 4. (1) Le Conseil d'État 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'État portent le titre de conseiller d'État.

Section 2 – Nomination

Art. 5. (1) Pour être membre du Conseil d'État, il faut:

1. être de nationalité luxembourgeoise;
2. jouir des droits civils et politiques;
3. être âgé de trente ans accomplis.

(2) Les fonctions de membre du Conseil d'État sont compatibles avec toute fonction et toute profession à l'exception:

1. des fonctions de membre du Gouvernement;
2. des fonctions énumérées aux articles 29 et 30 ci-après;
3. du mandat de député;
4. des fonctions de membre du Parlement européen.

Art. 6. Lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège, le membre du Conseil d'État 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'État.

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'État soumet à l'autorité investie du pouvoir de proposition un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix.

Art. 7. Lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de proposition veille à ce que la composition du Conseil d'État tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des députés à condition d'avoir obtenu au moins 3 sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives.

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'État.

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

Art. 8. En cas de renouvellement intégral du Conseil d'État, le Grand-Duc nomme dans l'ordre suivant:

- a. sept membres proposés par le Gouvernement;
- b. sept membres proposés par la Chambre des députés;
- c. sept membres proposés par le Conseil d'État, composé selon les prescriptions des points a. et b. qui précèdent et dans les formes prévues à l'article 9.

Art. 9. Lorsqu'il revient au Conseil d'État de pourvoir à la vacance d'un siège, les candidatures doivent, sous peine d'irrecevabilité, être parvenues au président du Conseil d'État au plus tard cinq jours ouvrables avant la séance plénière à l'ordre du jour de laquelle figure la désignation du candidat à soumettre au Grand-Duc. Les candidatures sont accompagnées d'une notice biographique et de toute pièce officielle utile permettant de vérifier si les conditions prévues à l'article 6 sont remplies. Le président soumet les candidatures au Bureau, qui écarte celles qui ne sont pas recevables. Pour la désignation du candidat, il est procédé au scrutin secret en séance plénière. Les bulletins nuls et blancs ne comptent pas pour l'établissement de la majorité.

Le candidat à désigner doit avoir atteint la majorité absolue des voix. Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un second tour qui est celui du ballottage. Seuls les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour participent au ballottage. Dans ce cas, la majorité relative suffit.

En cas d'égalité de voix de plusieurs candidats au premier tour, il est procédé à un tour spécial pour déterminer les deux candidats à soumettre au ballottage. La majorité relative suffit.

En cas d'égalité de suffrages au ballottage, il est procédé à un tour supplémentaire. Si après ce tour il y a toujours égalité, il sera procédé au tirage au sort.

Art. 10. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'État prêtent entre les mains du président le serment suivant: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. Je promets de tenir secrètes les délibérations du Conseil et les affaires du Gouvernement. Je le jure!“

En cas de renouvellement intégral du Conseil d'État, la prestation de serment des membres du Conseil d'État se fait entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué.

Section 3 – Fin de mandat et dissolution du Conseil d'État

Art. 11. (1) Les fonctions de membre du Conseil d'État prennent fin de plein droit

1. après une période continue ou discontinue de quinze ans;
2. au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans; ou
3. lorsqu'il accepte le mandat de député ou l'une des fonctions énumérées à l'article 5, paragraphe 2.

(2) En cas de départ volontaire ou lorsqu'une maladie grave et irréversible ne lui permet plus de remplir ses fonctions, le membre du Conseil d'État est démissionné par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'État.

(3) Le titre honorifique des fonctions peut être conféré par arrêté grand-ducal.

Art. 12. Le Grand-Duc ne peut dissoudre le Conseil d'État que pour des motifs exceptionnels sur lesquels le Conseil d'État devra être entendu en séance plénière publique.

Chapitre 3 – Mode de fonctionnement

Section 1 – Présidence

Art. 13. Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'État le président et deux vice-présidents. Les président et vice-présidents sont nommés pour une période non renouvelable de trois ans ou jusqu'à la date à laquelle les fonctions de membre du Conseil d'État prennent fin si cette date se situe avant l'expiration de trois ans. Un conseiller peut uniquement être nommé président s'il peut assumer ses fonctions de président pour une durée minimale d'un an.

La période de trois ans peut être continue ou discontinue.

Art. 14. (1) Le président représente le Conseil d'État. Il veille au bon fonctionnement de l'institution et au respect des règles déontologiques.

Le président convoque le Conseil en séances publique et plénière, toutes les fois qu'il le juge nécessaire aux besoins de l'institution. Il en fixe l'ordre du jour et dirige les débats.

(2) En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance de poste, la présidence est assurée par le vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de vice-présidents, par le membre du Conseil d'État le plus ancien en rang.

Art. 15. (1) Le Bureau du Conseil d'État se compose du président et des deux vice-présidents du Conseil d'État. Il est fait appel au secrétaire général pour assister aux réunions du Bureau.

(2) Le Bureau a pour mission de décider des questions relatives à l'organisation des travaux du Conseil d'État. Il établit la liste des commissions permanentes du Conseil d'État, en désigne le président, et en fixe la composition.

Le Bureau peut encore examiner l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État.

Section 2 – Commissions permanentes et spéciales

Art. 16. Les commissions permanentes du Conseil d'État sont chargées d'examiner les projets et propositions de loi, les projets de règlement grand-ducal, les amendements ainsi que les demandes d'avis déferés au Conseil d'État par le Gouvernement ou par la loi.

Elles peuvent encore étudier de leur propre initiative l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

Les séances des commissions ne sont pas publiques.

Art. 17. Les commissions permanentes sont composées des membres du Conseil d'État figurant sur la liste arrêtée par le Bureau. Un agent du Secrétariat est affecté par le Bureau à chaque commission pour assister les conseillers dans leurs travaux.

Art. 18. Il peut être formé des commissions spéciales par le président du Conseil d'État pour l'examen des affaires qui ont un caractère particulier.

Le président fixe la composition de ces commissions.

Art. 19. Chaque membre du Conseil d'État peut assister avec voix délibérative aux réunions des commissions dont il n'est pas membre.

Le secrétaire général peut assister aux réunions de commission.

Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote constitutionnel

Section 1 – Avis et délibérations

Art. 20. Le Conseil d'État délibère en séance plénière non publique sur les projets d'avis et les affaires que le président a décidé de lui soumettre.

Les résolutions au sujet des affaires soumises au Conseil d'État par le Gouvernement ou la Chambre des députés sont qualifiées „avis du Conseil d'État“; toutes les autres résolutions, à l'exception de celles visées à l'article 21, sont qualifiées „délibérations du Conseil d'État“.

Section 2 – Dispense du second vote constitutionnel

Art. 21. Le Conseil d'État délibère en séance plénière publique sur l'accord à donner à la dispense du second vote constitutionnel des projets et propositions de loi. Les résolutions sur l'accord ou le refus de la dispense du second vote constitutionnel sont des décisions. Elles indiquent tant le nombre de conseillers qui ont participé à la décision, que celui des conseillers qui ont voté pour et contre.

Tout refus de la dispense du second vote constitutionnel doit être motivé et le président porte les motifs du refus par écrit à la connaissance de la Chambre des députés et du Gouvernement.

Chapitre 5 – Formes de procéder

Art. 22. (1) Le Conseil d'État ne peut prendre de résolution, si la majorité de ses membres en fonction n'est présente. Le secrétaire général assiste aux séances du Conseil d'État et en dresse procès-verbal.

Les résolutions sont adoptées à la majorité des voix, sans préjudice des dispositions de l'article 9.

(2) Les avis sont motivés et comportent des considérations générales, un examen des articles et, le cas échéant, des propositions de texte.

Chaque membre du Conseil d'État peut soumettre aux délibérations de celui-ci une opinion dissidente qui peut être appuyée par un ou plusieurs autres membres. Les opinions dissidentes sont annexées à l'avis du Conseil d'État et indiquent le nombre de conseillers qui ont voté en leur faveur.

(3) Le président et le secrétaire général attestent l'authenticité des résolutions prises.

Art. 23. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Conseil d'État agissent uniquement dans l'intérêt général. Ils ne participent pas à la rédaction des avis et aux délibérations du Conseil d'État relatifs à des dossiers à l'élaboration desquels ils ont participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'État.

Art. 24. Les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'État par le Gouvernement ne peuvent être communiqués qu'au Gouvernement.

Les avis concernant des projets ou des 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, sont publics.

Le Bureau du Conseil d'État peut décider de rendre publiques les délibérations du Conseil d'État.

Art. 25. Le Conseil d'État arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont publiés au Mémorial.

Chapitre 6 – Règles disciplinaires

Art. 26. Est qualifié faute disciplinaire tout acte commis dans l'exercice ou hors de l'exercice des fonctions, par lequel le membre du Conseil d'État méconnaît les obligations de confidentialité, d'impartialité, d'exactitude et d'intégrité.

Art. 27. 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.

Art. 28. Il est institué un Comité de déontologie composé de trois membres effectifs et de trois suppléants désignés pour un terme de trois ans, renouvelable, par le Conseil d'État en raison de leur expérience et de leur autorité morale en matière de déontologie professionnelle.

Art. 29. Lorsque le Bureau considère qu'il y a des raisons sérieuses qu'un conseiller d'État a commis une faute disciplinaire, il propose au président du Conseil d'État de saisir le Comité de déontologie.

Art. 30. 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.

Art. 31. L'avertissement est donné par le président.

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

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

Le conseiller concerné ne peut pas participer à la délibération.

Art. 32. Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.

Art. 33. Si le président est visé par la procédure, les fonctions de président sont assumées par le vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de vice-présidents, par le membre du Conseil d'État le plus ancien en rang.

Chapitre 7 – Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des députés et les autorités publiques

Art. 34. (1) En matière législative et réglementaire, les rapports du Conseil d'État avec le Gouvernement et ses membres ont lieu par l'intermédiaire du Premier ministre, ministre d'État.

La saisine du Conseil d'État se fait au plus tard concomitamment au dépôt du projet de loi à la Chambre des députés.

(2) Les rapports du Conseil d'État avec la Chambre des députés en matière législative ont lieu par l'intermédiaire des présidents des deux institutions.

Art. 35. (1) Les membres du Gouvernement et la commission parlementaire en charge du projet ou de la proposition de loi doivent être entendus par le Conseil d'État ou par les commissions chaque fois qu'ils le demandent aux fins de livrer des éclaircissements aux affaires en délibération.

(2) Le Conseil d'État siégeant en séance plénière et les commissions peuvent appeler à leurs délibérations les personnes qui leur paraissent pouvoir éclairer la délibération par les connaissances spéciales de celles-ci. Elles peuvent encore convoquer, sur la désignation des membres du Gouvernement, des fonctionnaires et agents publics pour obtenir des éclaircissements sur les affaires en délibération.

Chapitre 8 – Secrétariat du Conseil d'État

Section 1 – Cadre

Art. 36. Le Conseil d'État dispose d'un secrétariat dirigé par un secrétaire général.

La nomination à la fonction de secrétaire général est faite par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'État.

Le cadre du personnel comprend un secrétaire général et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'État selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Art. 37. En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance du poste du secrétaire général, ses fonctions sont assurées par le fonctionnaire le plus élevé en rang de la carrière supérieure du secrétariat.

Section 2 – Formation et conditions de nomination

Art. 38. Les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement prévues à l'article 36, alinéa 3, doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 39 ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale.

Art. 39. Un règlement grand-ducal détermine les modalités d'organisation des stages, des examens de fin de stage et des examens de promotion et peut fixer des conditions particulières de recrutement, de stage, de nomination et d'avancement pour le personnel du secrétariat du Conseil d'État.

Art. 40. Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article 36 prêtent entre les mains du président du Conseil d'État le serment suivant: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“

Chapitre 9 – Dispositions budgétaires

Art. 41. Le Bureau élabore les propositions budgétaires du Conseil d'État, qui sont ensuite soumises aux délibérations du Conseil en séance plénière. Il arrête les règles internes pour l'exécution du budget du Conseil d'État.

Art. 42. (1) Le budget des recettes et des dépenses de l'État arrête annuellement la dotation au profit du Conseil d'État au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier.

(2) L'examen de la comptabilité des fonds du Conseil d'État est confié à une commission spéciale, instituée au sein de celui-ci et assistée par un réviseur d'entreprises à désigner annuellement. La composition et les modalités d'opérer de la commission et la désignation du réviseur d'entreprises sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État.

(3) Le Conseil d'État, sur le rapport de la commission spéciale, se prononce sur l'apurement des comptes.

Art. 43. Les conseillers d'État jouissent d'une indemnité annuelle d'un maximum de 300 points indiciaires. À cette indemnité s'ajoutent pour le président et les vice-présidents du Conseil d'État une indemnité annuelle maximale de respectivement 220 et 60 points indiciaires pour frais de représenta-

tion. Les indemnités revenant aux membres du Conseil d'État ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance-maladie.

Les indemnités allouées aux membres du Conseil d'État peuvent être cumulées avec tout traitement ou pension.

Le mode de répartition des indemnités des membres du Conseil d'État et leurs frais de voyage et de séjour sont fixés par règlement grand-ducal.

Chapitre 10 – Dispositions modificatives

Art. 44. À l'article 26-2 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, les mots „sur avis du Conseil d'État“ sont supprimés.

Art. 45. À l'article 6, paragraphe 11, première phrase de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, les mots „et du Conseil d'État“ sont supprimés.

Chapitre 11 – Dispositions finales

[**Art.** Par dérogation à l'article 5, alinéa 2, le mandat des conseillers d'État en fonctions à l'entrée en vigueur de la présente loi sera de quinze ans.]

Art. 46. La loi du 12 juillet 1996 portant organisation du Conseil d'État, telle qu'elle a été modifiée dans la suite, est abrogée.

Art. 47. La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

Art. 48. La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „loi sur l'organisation du Conseil d'État“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 décembre 2015.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER