



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

TB/PR

P.V. IR 24

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 17 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 Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, M. André Bauler remplaçant Mme Lydie Polfer, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, 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

Excusée : 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'Etat**
- 6875** **Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets**
- 6821** **Proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat**

La commission passe en revue les dispositions tenues en suspens sur base d'un tableau synoptique transmis par courrier électronique le 16 mars 2016.

Article 8 initial (article 7 nouveau)

Mme la Rapporteur rappelle que l'alinéa 1^{er} a été tenu en suspens comme son application pratique devait encore être discutée au niveau des partis politiques de la coalition gouvernementale. Il en résulte que l'idée d'une représentation proportionnée à l'assise des forces politiques en faveur de laquelle la très grande majorité des partis politiques s'est prononcée lors de la consultation sur la réforme du Conseil d'Etat doit être maintenue.

M. le Président rappelle en plus que l'objectif consiste à reformuler cette disposition, en la calquant sur la réalité vécue actuellement. Ainsi, le texte pourrait avoir la teneur suivante :

« Lors de la désignation du candidat, l'autorité investie du pouvoir de proposition veille :

- a) à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives ;
- b) (à revoir)

L'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat en concertation avec le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer le siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er}. »

Il est souligné que le nouvel alinéa 2 ne fait qu'entériner la pratique actuelle du « *gentleman agreement* ». Il est ainsi mis fin à l'appel de candidatures, qui n'a eu jusqu'à présent qu'un caractère fictif. Dorénavant, l'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat qui lui est proposé par le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer un siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er} de l'article 7 nouveau, à moins que celui-ci ne corresponde pas à l'un des profils établis par le Conseil d'Etat et/ou n'appartienne pas au sexe sous-représenté.

Vu le lien avec la représentation parlementaire, il y a lieu de faire référence aux groupes et sensibilités politiques et non pas aux partis politiques.

En ce qui concerne le mécanisme d'attribution du nombre de sièges revenant à chaque groupe ou sensibilité politique éligible au regard des critères figurant au point a), il est renvoyé au commentaire de l'article 8 initial du projet de loi.

En réponse à une question afférente, M. le Président explique que le but recherché étant de veiller à ce que la composition du Conseil d'Etat reflète à peu près les forces politiques représentées à la Chambre des Députés. Priorité sera donc donnée à une représentation proportionnée à l'assise des forces politiques en question au détriment éventuel d'autres

considérations. Il se peut par conséquent qu'un conseiller d'Etat d'un groupe politique ne soit pas remplacé par un conseiller d'Etat appartenant au même groupe politique. Vu qu'il est proposé de recourir au référentiel de deux périodes législatives, le rapport des forces politiques connaîtra toujours une légère mutation et il existera toujours une légère défaillance dans la représentativité. Il est encore souligné que le non respect de cette disposition se soldera, le cas échéant, par une sanction politique.

La proposition de texte ci-dessus est adoptée à la majorité des membres de la commission. Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce contre cet amendement. Pour le détail, il est renvoyé au procès-verbal du 14 mars 2016 (P.V. IR 22).

Quant à la disposition veillant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes proposée par le Conseil d'Etat, il est suggéré de la reformuler de la manière suivante :

« (b) tend à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du Conseil d'Etat. Le nombre du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à sept. »

Dorénavant, l'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat qui lui est proposé par le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer un siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er} de l'article 7 nouveau, à moins que celui-ci ne corresponde pas à l'un des profils établis par le Conseil d'Etat et/ou n'appartienne pas au sexe sous-représenté.

Cet amendement trouve l'accord de la commission. Ainsi, l'article 8 initial (article 7 nouveau) prendra la teneur amendée suivante :

« **Art. ~~8.~~ 7.** Lors de la désignation ~~des du~~ candidats, l'autorité investie du pouvoir de ~~désignation proposition~~ : ~~veille à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives.~~

- a) veille à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives ;**
- b) tend à assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition du Conseil d'Etat. Le nombre du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à sept.**

L'autorité investie du pouvoir de proposition désigne le candidat en concertation avec le groupe ou la sensibilité politique qui se voit attribuer le siège vacant en application du point a) de l'alinéa 1^{er}.

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

Article 10 initial (article 8 nouveau)

M. le Président souligne que, suite à l'introduction d'un nouvel alinéa 2 à l'article 7 nouveau, il y a lieu d'amender l'alinéa 1^{er} de l'article 10 initial (article 8 nouveau) de la manière suivante :

« Lorsqu'il revient au Conseil d'Etat de pourvoir à la vacance d'un siège, ~~les candidatures doivent, sous peine d'irrecevabilité, être parvenues au président du Conseil d'Etat au plus tard cinq jours ouvrables avant la séance plénière à l'ordre du jour à 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 5 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. »

A noter qu'il en résulte que la Chambre des Députés devra modifier son Règlement.

Dispositions concernant le renouvellement intégral et la dissolution du Conseil d'Etat (article 12 initial, article 13 initial, alinéa 2 (article 9 nouveau, alinéa 2) et article 11 nouveau)

Il est rappelé que la commission a décidé de discuter avec le Conseil d'Etat de la question de savoir s'il est opportun de prévoir une disposition relative à la dissolution du Conseil d'Etat. Dans l'affirmative, l'article 12 initial (devenant le nouvel article 8, tel que proposé par le Conseil d'Etat) et l'alinéa 2 de l'article 9 nouveau doivent être maintenus.

Afin que la commission puisse finaliser ses travaux, M. le Président propose que les dispositions précitées soient maintenues et que dans la lettre d'amendements soit soulevée la question de savoir si une loi ordinaire peut donner pouvoir au Grand-Duc pour dissoudre le Conseil d'Etat. Vu que le Conseil d'Etat est une institution créée par la Constitution, il est à se demander si les règles relatives à sa dissolution ne devraient pas être ancrées dans la Constitution ?

La commission se rallie à cette proposition.

Article 14 initial (article 13 nouveau)

Il a été retenu que la deuxième phrase devrait être reformulée dans le sens que la durée maximale du mandat de président ne peut pas dépasser trois ans.

La commission décide partant de donner la teneur amendée suivante à l'article 14 initial (article 13 nouveau) :

« **Art. 14. 13.** Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'Etat, le président et deux vice-présidents ~~pour une période maximale de deux ans renouvelable une fois. Les président et vice-présidents sont nommés pour une période non renouvelable de trois ans fonctions de président sont exercées pour une durée maximale de trois ans ou~~ jusqu'à la date à laquelle les fonctions de membre du Conseil d'Etat 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.

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

Article 36 initial (article 42 nouveau)

Il a été retenu que M. le Président devrait discuter avec la Présidente du Conseil d'Etat de la suppression tant du bout de phrase « pour frais de représentation » que de la troisième

phrase de l'alinéa 1^{er}. M. le Président informe les membres de la commission qu'il n'a pas réussi à la joindre.

Mme la Rapporteur rappelle que, de l'avis de la commission, le droit commun trouve application. Par conséquent, la troisième phrase de l'alinéa 1^{er} doit être supprimée. La question qui se pose cependant est celle de savoir s'il faut procéder à la suppression pure et simple de cette phrase au risque que le Conseil d'Etat maintienne la pratique courante ou s'il y a lieu de préciser que les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat sont soumises à cotisation pour l'assurance maladie.

Le représentant du Gouvernement informe les membres de la commission qu'il résulte d'un entretien qu'il vient d'avoir avec le Secrétaire général du Conseil d'Etat que selon l'interprétation du Conseil d'Etat du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} du Code de la sécurité sociale, les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat sont exemptes de cotisation pour l'assurance maladie. Le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit que :

« (1) Sont assurés obligatoirement conformément aux dispositions qui suivent :

1) les personnes qui exercent au Grand-Duché de Luxembourg contre rémunération une activité professionnelle pour le compte d'autrui ;

(...)

12) les membres de la chambre des députés et les représentants luxembourgeois à l'assemblée des communautés européennes pendant la durée de leur mandat, à condition qu'ils ne soient pas assurés obligatoirement à un autre titre ;

(...) »

Il est souligné que si les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat devaient être soumises à cotisation pour l'assurance maladie, les fonctions de membre du Conseil d'Etat devraient alors être ajoutées au point 12) précité.

Un représentant du groupe politique CSV estime que les fonctions de membre du Conseil d'Etat tombent sous le point 1) précité, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prévoir un texte précisant que les indemnités revenant aux membres du Conseil d'Etat sont soumises à cotisation pour l'assurance maladie (il signale que d'un point de vue fiscal le mandat de député est considéré comme une activité professionnelle). Si jamais on arrive à la conclusion que cette disposition est insuffisante, alors il faudra, lors de la prochaine modification du Code de la sécurité sociale, compléter le point 12) par les membres du Conseil d'Etat. L'orateur donne à considérer qu'il faudra se pencher à ce moment non seulement sur les indemnités allouées aux conseillers d'Etat.

En réponse à une remarque afférente, l'intervenant argue que les indemnités versées aux fonctionnaires devraient être soumises à cotisation pour l'assurance maladie.

Quant à la question du remboursement des cotisations non payées pour l'assurance maladie, il est renvoyé à un jugement rendu en matière d'assurance dépendance décidant que l'employeur est légalement responsable du paiement de l'assurance dépendance. Par conséquent, c'est le Conseil d'Etat, institution publique, qui endosse le risque potentiel d'être condamné au remboursement des cotisations non payées.

La commission décide de supprimer le bout de phrase « pour frais de représentation » ainsi que la troisième phrase de l'alinéa 1^{er}. Il sera précisé dans le commentaire de l'article que le droit commun en matière d'assurance maladie est applicable.

*

Le groupe politique CSV fait distribuer séance tenante deux propositions d'amendements au projet de loi¹. Pour le détail des commentaires, il est renvoyé au document annexé.

Amendement n°1

« L'article 1^{er}, paragraphe (1) est complété par un alinéa final nouveau ayant la teneur suivante :

« Dans les matières réservées à la loi par la Constitution les projets des règlements et arrêtés visés à l'article 32 (3) de la Constitution doivent être transmis au Conseil d'Etat conjointement avec les projets ou propositions de loi qui les prévoient. » »

Il est souligné que si la commission ne souhaite pas aller aussi loin, alors cet amendement pourrait être reformulé de manière à ce que le Conseil d'Etat puisse demander au Gouvernement de lui transmettre les projets des règlements et arrêtés visés à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

Mme la Rapporteur souligne que l'amendement proposé reprend une revendication soulevée à maintes reprises par son groupe politique pendant le temps où il se trouvait dans l'opposition. Elle a toutefois été rejetée par les groupes politiques de la coalition gouvernementale par souci de ne pas vouloir trop restreindre la marge de manœuvre du pouvoir exécutif. L'oratrice considère cet amendement comme étant irréaliste en pratique.

M. le Président soulève la question de savoir s'il ne s'agit pas d'une question qui devrait être discutée dans le cadre de la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (doc. parl. 6894), et notamment à la lumière de l'avis afférent du Conseil d'Etat. En ce qui concerne toutefois la proposition subsidiaire précitée, il déclare pouvoir s'y rallier.

Il est donc proposé de compléter le paragraphe 1^{er} par un nouvel alinéa *in fine* libellé comme suit :

« Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Conseil d'Etat peut demander au Gouvernement de lui transmettre les projets des règlements et arrêtés visés à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution. »

A souligner que si demande est faite par le Conseil d'Etat, le Gouvernement sera dans l'obligation d'en donner une suite favorable.

La commission se prononcera définitivement sur cet amendement au moment de la présentation et de l'adoption des amendements.

Amendement n°2

« L'article 1^{er} paragraphe (2) est complété par un alinéa final nouveau ayant la teneur suivante :

« Dans le cadre de l'examen des projets ou propositions de loi cinq députés peuvent soumettre au Conseil d'Etat une question sur la conformité du projet ou de la proposition de

¹ Transmises par courrier électronique le jour même.

loi ou d'une disposition de ces projets avec une disposition de la Constitution ou d'un traité international.

La question doit indiquer avec précision les dispositions des projets et de la Constitution sur lesquelles elle porte.

Le Conseil d'Etat doit donner sa réponse dans le délai d'un mois. » »

M. le Président fait observer que l'amendement proposé soulève bon nombre de questions. Vu que cette disposition empiète sur la procédure législative, il faudrait, à ses yeux, l'ancrer dans la Constitution pour ainsi faire partie intégrante de la procédure législative.

Il considère par ailleurs que cet amendement est en contradiction avec les dispositions de l'article 1^{er} qui donne compétence au Conseil d'Etat d'opérer un contrôle de conformité des lois à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux de droit.

Il souligne en outre qu'il ne faut pas perdre de vue que le Conseil d'Etat donne seulement un avis (non contraignant) et que la Cour constitutionnelle est la seule instance pouvant réellement trancher en la matière. Ainsi, une disposition prévoyant la saisine de la Cour constitutionnelle d'une question sur la conformité d'un projet ou d'une proposition de loi avec une disposition de la Constitution ou d'un traité international, telle qu'elle existe à l'étranger, serait, à son avis, concevable.

Un représentant du groupe politique LSAP estime que l'amendement en question exprime une certaine méfiance à l'égard du contrôle de constitutionnalité exercé par le Conseil d'Etat. En effet, on pourrait en déduire qu'il n'exerce sa mission pas toujours de manière pertinente.

Un représentant du groupe politique CSV est d'avis que la Chambre des Députés devrait avoir la prérogative de rendre le Conseil d'Etat attentif sur un éventuel problème de constitutionnalité.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk salue l'idée du renforcement des droits de la minorité. Il est toutefois d'avis qu'elle devrait faire l'objet d'une discussion portant sur une éventuelle extension des compétences de la Cour constitutionnelle à mener dans le cadre de la réforme de la Constitution. A cet égard, M. le Président rappelle qu'il a été retenu lors de l'examen des idées des citoyens pour une nouvelle Constitution que la commission reviendrait sur la question du contrôle de constitutionnalité ainsi que sur celle du mode de saisine de la Cour constitutionnelle.

Soumis au vote, l'amendement proposé est rejeté par 7 voix (LSAP, DP et déi gréng) contre 4 (CSV) et une abstention (déi Lénk).

*

La prochaine réunion est fixée au mardi, le 22 mars 2016 à 15.30 heures. La commission continuera alors l'examen et la discussion des idées des citoyens pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet www.ärvirschléi.lu.

La présentation et l'adoption d'une série d'amendements parlementaires relatifs au projet de loi 6875 figureront à l'ordre du jour de la réunion du mercredi 23 mars 2016 à 10.30 heures.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Amendements du PCS concernant les projets et propositions de loi sur
l'organisation du Conseil d'Etat

Amendements du PCS

concernant les projets et propositions de loi sur l'organisation du Conseil d'Etat.

Le groupe parlementaire du PCS propose les modifications suivantes au texte du projet de loi tel qu'il est proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 18 décembre 2015 :

1. Amendement n° 1

L'article 1^{er}, paragraphe (1) est complété par un alinéa final nouveau ayant la teneur suivante :

« Dans les matières réservées à la loi par la Constitution les projets des règlements et arrêtés visés à l'article 32 (3) de la Constitution doivent être transmis au Conseil d'Etat conjointement avec les projets ou propositions de loi qui les prévoient. »

Commentaire :

Le Conseil d'Etat est appelé en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe (2) de se prononcer sur la conformité des projets et propositions de loi à la Constitution et aux normes d'instruments juridiques internationaux.

Le Conseil d'Etat exerce à cet égard une mission d'examen à priori importante dans notre système juridique.

Pour lui permettre d'exercer cette mission il doit disposer de tous les éléments permettant de juger si les règles relatives à la hiérarchie des normes sont respectées.

Le pouvoir réglementaire de l'article 32(3), qualifié de pouvoir réglementaire d'attribution, ne peut intervenir spontanément, mais uniquement en vertu d'une loi qui en spécifie les fins, les conditions et les modalités.

Pour la Cour constitutionnelle, les dispositions de l'article 32, paragraphe (3), exigent que « *dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc* » (arrêt n° 108/13 du 29 novembre 2013, publié au Mémorial A n° 217 du 13 décembre 2013).

Cette interprétation rigoureuse de l'article 32(3) de la Constitution doit amener le Conseil d'Etat à exercer sa mission spécifiée au paragraphe (2) de l'article 1^{er} avec la même rigueur.

Pour ce faire il doit disposer au moment d'émettre son avis sur les projets et propositions de loi de tous les documents et plus particulièrement des règlements d'exécution à prendre en vertu de l'article 32(3) de la Constitution.

2. Amendement n° 2

L'article 1^{er} paragraphe (2) est complété par un alinéa final nouveau ayant la teneur suivante :

« Dans le cadre de l'examen des projets ou propositions de loi cinq députés peuvent soumettre au Conseil d'Etat une question sur la conformité du projet ou de la proposition de loi ou d'une disposition de ces projets avec une disposition de la Constitution ou d'un traité international.

La question doit indiquer avec précision les dispositions des projets et de la Constitution sur lesquelles elle porte.

Le Conseil d'Etat doit donner sa réponse dans le délai d'un mois. »

Commentaire :

Aux termes de l'article 1^{er} paragraphe (2) de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat celui-ci fait mention dans son avis sur les projets et propositions de loi des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux de droit.

Par cette mention assortie d'une « opposition formelle », le Conseil d'Etat annonce sa décision de ne pas marquer son accord avec la dispense du second vote constitutionnel prévu à l'article 59 de la Constitution au cas où la Chambre des Députés maintiendrait la disposition critiquée. Toutefois, l'opposition formelle n'entraînera pas un blocage de la procédure législative et n'empêchera pas la Chambre des Députés de maintenir la disposition critiquée et de procéder à un premier vote et au deuxième vote prévu à l'article 59 de la Constitution.

L'examen a priori du Conseil d'Etat en relation avec la conformité d'une disposition d'un projet ou d'une proposition de loi avec la Constitution connaît donc ses limites.

Les « oppositions formelles » exprimées par le Conseil d'Etat ne constituent pas des décisions qui s'imposent, mais des mises en garde qui tirent leur autorité de l'argumentation juridique avec laquelle elles sont présentées et développées.

Pour formuler une « opposition formelle » le Conseil d'Etat n'a pas besoin d'être saisi. Il constate la non-conformité d'une disposition d'un projet ou d'une proposition de loi dans le cadre de l'avis qu'il est tenu d'émettre en vertu de l'article 83bis de la Constitution.

Aucune disposition constitutionnelle ou légale ne prévoit que le Conseil d'Etat peut être saisi par une autre autorité en vue de s'exprimer sur l'inconstitutionnalité d'une disposition non conforme à la Constitution prévue dans un projet ou une proposition de loi.

Certes, l'attention du Conseil d'Etat peut être attirée sur une telle disposition par un avis d'une chambre professionnelle, mais il n'est pas tenu d'y réserver une suite et de s'exprimer sur le bien-fondé des critiques y formulées.

Pour affermir et compléter l'examen a priori exercé par le Conseil d'Etat en ce qui concerne la conformité des projets et propositions de loi avec la Constitution ou les traités internationaux, le texte proposé prévoit la possibilité d'une saisie du Conseil d'Etat par les députés. Cette saisie n'est admissible que si elle est demandée par au moins cinq députés.