

N° 6544⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution
d'un Conseil économique et social**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(22.1.2014)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président-Rapporteur; M. Claude ADAM, Mmes Simone BEISSEL, Anne BRASSEUR, MM. Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mmes Octavie MODERT, Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Serge URBANY et Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 20 février 2013 par le Premier Ministre, Ministre d'Etat. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique et d'une fiche financière.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 22 mars 2013.

Le 10 avril 2013, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle¹ a désigné Mme Diane Adehm comme rapportrice du projet de loi. Au cours de cette même réunion, elle s'est vu présenter le projet de loi et elle a procédé à son examen à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Les chambres professionnelles ont émis leurs avis comme suit:

- la Chambre des Salariés le 23 avril 2013;
- la Chambre des Métiers le 30 avril 2013;
- la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics le 17 mai 2013;
- la Chambre de Commerce le 22 mai 2013.

Afin de nourrir sa réflexion, la commission¹ a demandé des informations complémentaires au Premier Ministre, Ministre d'Etat, lesquelles sont parvenues à la Chambre des Députés le 5 juin 2013.

Au cours de sa réunion du 26 juin 2013, la commission¹ a adopté un amendement au projet de loi, amendement qui a été reformulé le 3 juillet 2013.

Le 26 novembre 2013, le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire, avis examiné le 8 janvier 2014 par l'actuelle commission. Au cours de cette même réunion, elle a désigné M. Alex Bodry comme nouveau rapporteur. La désignation d'un nouveau rapporteur s'est avérée nécessaire au regard du fait que Mme Diane Adehm n'est plus membre de la commission.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté le présent rapport le 22 janvier 2014.

*

¹ Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, telle qu'elle se composait avant les élections législatives anticipées du 20 octobre 2013.

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi a pour objectif d'ouvrir l'accès aux nominations de membre du Conseil économique et social (CES) à des ressortissants qui n'ont pas la nationalité luxembourgeoise.

Cette initiative trouve son origine dans une décision du CES adoptée à la majorité des voix lors de son assemblée plénière du 22 janvier 2013.

Le CES est l'institution consultative permanente du Gouvernement en matière d'orientation économique et sociale du pays. Le CES représente l'organe de réflexion tripartite central et permanent du dialogue social et de la concertation socioprofessionnelle au plan national.

A la demande du Gouvernement ou de sa propre initiative, le CES étudie les problèmes économiques, sociaux et financiers qui se posent et essaye d'y trouver des solutions consensuelles et viables afin de guider le Gouvernement dans ses choix.

Les réflexions du CES se situent à un stade précoce, en amont des arbitrages finals et des décisions à prendre par le Gouvernement et la Chambre des Députés.

Le CES accompagne également le dialogue social européen structuré sur le plan national et assure une concertation structurée entre les délégations luxembourgeoises des enceintes supranationales, telles que le Comité économique et social de la Grande-Région et le Comité économique et social européen.

Le CES est placé sous la tutelle du Premier Ministre et est financé par le biais du budget du Ministère d'Etat. Il a été institué par la loi du 21 mars 1966, modifiée par la loi du 15 décembre 1986, puis par la loi du 15 juin 2004, portant réforme du CES et qui en constitue la base légale actuelle.

L'organisation des travaux du CES est régie par son règlement intérieur du 1er juin 2005.

Par voie d'amendement, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a opéré un changement au projet de loi en y insérant un article prévoyant la révocation des membres du CES individuellement ou dans son ensemble, „*pour des motifs graves sur décision du Conseil de Gouvernement*“ si les missions prévues par la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social ne sont pas remplies ou si un membre du CES se trouve dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Alors que le projet de loi trouve l'accord de la Chambre des Salariés, de la Chambre des Métiers et de la Chambre de Commerce, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics demande, quant à elle, qu'il soit modifié afin qu'il corresponde effectivement à l'objectif affirmé dans son exposé des motifs, à savoir „*à donner une suite favorable à la demande de l'Assemblée plénière du Conseil économique et social*“. Par conséquent, il faut prévoir que 1. les membres effectifs et suppléants du CES, de même que le personnel „*auxiliaire*“ de son secrétariat, doivent être ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne; 2. le Secrétaire général du CES doit être de nationalité luxembourgeoise.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 22 mars 2013, le Conseil d'Etat souligne qu'en abrogeant l'article 10 de la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social, le projet de loi va plus loin que la demande formulée par le CES dans sa décision du 22 janvier 2013 de rendre uniquement les mandats au CES accessibles à des ressortissants de l'Union européenne.

En abrogeant cet article, plus aucune condition de nationalité n'est requise. La condition de nationalité n'est donc pas seulement supprimée pour les membres du CES, mais également pour le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat du CES.

Les conditions de nationalité pour l'ensemble du personnel seront alors régies par les autres dispositions légales et réglementaires en vigueur. Par conséquent, le Secrétaire général devra toujours être de nationalité luxembourgeoise en vertu de l'article 1er de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déter-

minant les conditions et les modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat.

Le Conseil d'Etat demande à ce que le règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public soit modifié en vue d'exclure expressément la fonction de Secrétaire général du CES, au motif qu'il est difficilement justifiable au regard de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que cette fonction relève de la puissance souveraine.

L'article unique du projet de loi ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Dans son avis complémentaire du 26 novembre 2013 relatif au texte amendé par la commission, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le problème d'interprétation pouvant être suscité par le terme „motifs graves“ inscrit dans l'amendement concernant la révocation des membres du CES à l'initiative du Gouvernement.

La Haute Corporation rappelle encore qu'en cas de révocation, c'est la procédure administrative non contentieuse qui s'applique et que la voie de recours contentieux de droit commun joue en l'occurrence sous forme de recours en annulation.

*

V. TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle souscrit à l'objectif du projet de loi.

Eu égard à la composition sociologique du monde du travail et de l'entreprise, il devient impérieux d'abroger la condition de nationalité inscrite dans la législation sur le CES.

A l'instar des changements opérés au niveau des chambres professionnelles, il y a lieu d'ouvrir à l'ensemble des représentants des secteurs économiques et sociaux l'accès aux nominations comme membres de cet organe consultatif instauré par la loi en 1966.

La réforme projetée prend d'ailleurs son origine dans une résolution du Conseil économique et social à laquelle le Gouvernement a souhaité réserver une suite favorable.

La commission partage le souci des auteurs du projet de loi sous rubrique de tenir compte de la réalité qui fait que la majorité des employeurs et des travailleurs au Luxembourg sont des non-Luxembourgeois. La composition du CES doit davantage refléter cette situation particulière à notre pays.

Du fait de l'abrogation de l'article 10 de la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social, le personnel du CES, à l'exception du Secrétaire général, ne doit plus nécessairement être de nationalité luxembourgeoise.

La condition de nationalité pour la fonction du Secrétaire général est maintenue, du moins provisoirement, en vertu d'autres textes législatifs et réglementaires applicables. Sur ce point, la commission n'a pas jugé utile d'aborder plus amplement l'épineuse question des emplois publics réservés aux personnes de nationalité luxembourgeoise qui dépasse largement l'examen en cours.

En ce qui concerne la question de la révocation des membres du CES par le Gouvernement, la commission a finalement renoncé à compléter la loi sur ce point. L'amendement parlementaire présenté manque effectivement de précision et devrait en tout cas être reformulé pour assurer un certain parallélisme avec la procédure de nomination prévue par la loi. Il paraît plus approprié de réexaminer ce volet lors d'une révision future de la loi organique du CES.

Un examen plus détaillé de cette loi a en effet fait apparaître un certain nombre d'imprécisions et de lacunes, notamment en ce qui concerne la procédure de désignation des membres du CES qui rendent à terme inévitable une initiative législative.

Il découle des développements qui précèdent que la commission se rallie *in fine* au texte du projet de loi tel que proposé initialement par le Gouvernement.

*

VI. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique vise à supprimer l'article 10 de la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social qui prévoit que „Les membres effectifs et suppléants ainsi que le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat doivent être de nationalité luxembourgeoise.“

Il entend ainsi ouvrir l'accès aux nominations de membre du CES à des ressortissants qui n'ont pas la nationalité luxembourgeoise. Cette initiative trouve son origine dans une décision du CES adoptée à la majorité des voix lors de son assemblée plénière du 22 janvier 2013.

Dans son avis du 22 mars 2013, le Conseil d'Etat note que l'exposé des motifs du projet de loi reprend dans son essence l'argumentaire du CES, mais élargit la conclusion dans la mesure où il ne propose plus aucune condition de nationalité en abrogeant l'article 10 de la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social, alors que le CES ne demande dans sa décision du 22 janvier 2013 uniquement que „les mandats des membres effectifs et suppléants doivent être rendus accessibles à des ressortissants de l'UE“.

Le Conseil d'Etat relève en outre qu'en abrogeant l'article 10 de la loi précitée, les conditions de nationalité pour l'ensemble du personnel seront régies par les autres dispositions légales et réglementaires en vigueur. Ainsi, le Secrétaire général devra toujours revêtir la nationalité luxembourgeoise en vertu de l'article 1er de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et les modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat, tandis que chaque membre du personnel administratif pourra être ressortissant de l'Union européenne.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat demande à ce que le règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public soit modifié en vue d'exclure expressément la fonction de Secrétaire général du CES, alors qu'il est difficilement justifiable au regard de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que cette fonction relève de la puissance souveraine.

Par voie d'amendement parlementaire du 5 juillet 2013, l'article 5, alinéa 2 de la loi modifiée du 21 mars 1966 précitée a été complété par la disposition suivante: „Les membres du Conseil économique et social peuvent être révoqués pour des motifs graves sur décision du Conseil de Gouvernement.“ Cette disposition ne vise pas seulement l'hypothèse où le CES ne remplit pas ses missions lui conférées par la loi citée ci-avant, mais elle est également destinée à parer l'impossibilité dans laquelle se trouverait un de ses membres d'exercer son mandat. En présence d'un de ces motifs, le Conseil de Gouvernement pourra prononcer la révocation des membres du CES collectivement ou individuellement, sans être appelé à le faire par l'organisation mandante. Etant un organe consultatif du Gouvernement, placé sous la tutelle du ministère d'Etat et financé par le biais du budget de l'Etat, la décision de révocation pour motifs graves devra être tributaire de l'initiative du Gouvernement, particulièrement lorsqu'il parvient à la conclusion que le CES ne poursuit plus ses missions.

Dans son avis complémentaire du 26 novembre 2013, le Conseil d'Etat souligne que le terme „motifs graves“ risque de susciter un problème d'interprétation. La révocation qui fait suite à la situation où un mandataire ne fait plus partie de l'organisation qui l'a proposé est clairement définie par un fait déclencheur, en l'occurrence la perte du mandat de l'organisation due à une perte de la qualité de membre de ladite organisation. Par ailleurs, ce mandat est un mandat non pas contractuel, mais légal conféré par le Gouvernement. Cependant, une révocation pour motifs graves laisse la place à un large spectre d'interprétations, de sorte que, selon le Conseil d'Etat, il serait préférable de préciser davantage les situations visées. Ceci vaut également au regard de la révocation pour ne pas remplir les „missions lui conférées par la loi“.

La Haute Corporation rappelle encore qu'en cas de révocation, c'est la procédure administrative non contentieuse qui s'applique et que la voie de recours contentieux de droit commun joue en l'occurrence sous forme de recours en annulation.

Quant à la forme, le texte proposé ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Reconnaissant la pertinence de la critique formulée par le Conseil d'Etat, la commission a décidé de renoncer à l'amendement en question et d'adopter le texte dans la teneur gouvernementale proposée.

*

**VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

**PROJET DE LOI
modifiant la loi modifiée du 21 mars 1966 portant
institution d'un Conseil économique et social**

Article unique.— L'article 10 de la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social est abrogé.

Luxembourg, le 22 janvier 2014

Le Président-Rapporteur,
Alex BODRY

