

N° 6875<sup>5</sup>

## 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**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(16.2.2016)

**RESUME STRUCTURE**

*La Chambre des Métiers relève que la réforme de l'organisation du Conseil d'Etat envisagée par le projet de loi sous avis constitue une refonte profonde et d'envergure de cette institution, de sorte qu'elle regrette qu'elle n'ait pas été considérée dans un contexte d'ensemble avec le projet de nouvelle Constitution.*

*Si elle désapprouve la suppression de l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne les amendements apportés aux projets de règlement grand-ducal, elle ne saurait être d'accord avec l'absence de contrôle judiciaire de l'urgence en matière réglementaire, attirant de fait l'attention des auteurs sur le risque que cette disposition n'engendre une généralisation, déjà trop fréquente, du recours à l'urgence. Elle revient par ailleurs sur les termes présentés par l'exposé des motifs, selon lesquels „au vu du recours assez fréquent à l'urgence en matière réglementaire“ existe une réelle insécurité juridique, et se demande s'il ne conviendrait pas de veiller à prévenir les maux plutôt que d'envisager un traitement de la maladie, en tentant désormais de limiter les cas dans lesquels l'urgence est invoquée.*

*Par ailleurs, la Chambre des Métiers plaide en faveur du maintien à quinze années de la durée du mandat de conseiller d'Etat, gage d'expérience, de maîtrise des tenants et des aboutissants de la fonction mais aussi assurance de perpétuation de la mémoire, permettant de mieux situer les changements législatifs dans le temps.*

*En ce qui a trait à l'adaptation de la composition du Conseil d'Etat de manière à assurer une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des Députés, si elle relève la nouveauté posée par le projet de loi consistant à doter le Conseil d'Etat du pouvoir de soumettre „à l'autorité investie du pouvoir de désignation un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix“, elle constate néanmoins que le fait pour le Gouvernement ou pour la Chambre des Députés de ne pas suivre le profil de candidat présenté ne demeure aucunement sanctionné. En ce sens, la Chambre des Métiers estime que ce droit d'élaborer un profil de compétences pour le futur membre ne contrebalancera pas l'accentuation du caractère politique des nominations, ce à quoi la Chambre des Métiers met en garde. Elle rappelle en effet la nécessité de préserver l'indépendance du Conseil d'Etat, qui doit rester équidistant tant du Gouvernement, symbole du pouvoir exécutif, que de la Chambre des Députés, représentation du pouvoir législatif. Elle ne saurait ainsi souscrire à toute réforme qui engendrerait une politisation accrue du Conseil d'Etat.*

\*

Par sa lettre du 9 septembre 2015, Monsieur le Ministre d'Etat a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

\*

## 1. CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre des Métiers relève que le projet de loi sous avis vise à réformer l'organisation du Conseil d'Etat, tel qu'annoncé par le Gouvernement dans son programme gouvernemental.

Cette réforme est justifiée au sein de l'exposé des motifs par la nécessité de permettre à cette „institution-clé du rouage législatif et réglementaire de conserver sa légitimité et [d']assurer que ses avis continuent d'être acceptés et reconnus par le large spectre des forces politiques en présence“.

Le Gouvernement procède ainsi à toute une „série d'innovations“, que la Chambre des Métiers commente ci-après sur certains points précis.

Elle note qu'il s'agit de la troisième réforme d'envergure depuis la naissance de l'institution et qu'elle constitue, après la dernière réforme du 12 juillet 1996, la plus percutante et la plus incisive au niveau de sa composition et de la nomination de ses membres.

En ce sens, et eu égard à l'étendue des modifications proposées par le texte sous rubrique, elle constate être en présence d'une véritable refonte en profondeur de l'institution constitutionnelle qu'est le Conseil d'Etat. De ce fait, elle regrette que cette adaptation législative n'ait pas été envisagée dans un contexte d'ensemble avec le projet de nouvelle Constitution.

\*

## 2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

### 2.1. Les attributions en matière législative et réglementaire

#### *2.1.1. La suppression de l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne les amendements apportés aux projets de règlement grand-ducal*

La Chambre des Métiers constate que les dispositions projetées envisagent la suppression de l'avis du Conseil d'Etat pour les amendements aux projets de règlement grand-ducal, ce dans le but d'éviter „d'alourdir la procédure par des allers et retours dans le domaine réglementaire“.

La Chambre des Métiers note l'illogisme et l'incohérence de cette disposition, dans la mesure où le Conseil d'Etat est amené à se prononcer sur un projet de règlement grand-ducal, tout en se voyant dépossédé de la possibilité d'émettre par la suite un avis sur les amendements à la version initiale, fussent-ils moindres.

Elle attire par ailleurs l'attention des auteurs sur le danger inhérent à cette proposition, dans la mesure où de nouveaux éléments de textes pourraient être ajoutés au sein des amendements, nouveautés dont le Conseil d'Etat se verrait privé de toute connaissance.

Elle ne peut dès lors marquer son accord avec le (1) de l'article 1<sup>er</sup> tel que projeté.

#### *2.1.2. La dispense de demande d'avis du Conseil d'Etat en cas d'urgence en matière réglementaire et l'absence de contrôle judiciaire de l'urgence*

Aux termes de l'exposé des motifs, il apparaît que le Gouvernement entend aboutir à mettre fin au contrôle par le juge du bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence.

En effet, selon les auteurs du projet „au vu du recours assez fréquent à l'urgence en matière réglementaire et en raison de l'existence du principe d'exception d'illégalité, l'évolution jurisprudentielle a conduit à alimenter l'insécurité juridique en ce sens que l'Administration n'est jamais à l'abri d'un contrôle juridictionnel de la motivation du recours à l'urgence, n'interviendrait-il que bien des années après la mise en vigueur du texte incriminé.“

La Chambre des Métiers s'oppose vivement à cette disposition.

En effet, elle relève que l'article 95 de la Constitution prévoit que „Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois“. Les auteurs du projet de loi ne peuvent donc écarter, par la voie d'un texte de loi, le contrôle de la légalité d'un règlement que la Constitution impose aux juridictions. Elle rejoint ainsi et sur ce point la position

du Conseil d'Etat qui, en son avis sur le projet de loi sous rubrique, énonce que „étant donné que le principe selon lequel les règlements grand-ducaux sont soumis à l'avis du Conseil d'Etat 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'Etat garde son caractère exceptionnel et d'éviter ainsi que l'exception ne devienne la règle.“

La Chambre des Métiers attire donc l'attention des auteurs sur le risque que cette disposition projetée n'engendre une généralisation, déjà trop fréquente, du recours à l'urgence.

Elle souhaite de même revenir sur les termes présentés par l'exposé des motifs, selon lesquels „au vu du recours assez fréquent à l'urgence en matière réglementaire“ existe une insécurité juridique réelle, et se demande s'il ne conviendrait dès lors pas de prévenir les maux plutôt que de soigner la maladie, en tentant plutôt de limiter les cas dans lesquels l'urgence est invoquée.

## **2.2. La composition du Conseil d'Etat et la nomination des conseillers**

### ***2.2.1. Le cours complémentaire de droit luxembourgeois***

L'article 4 tel que projeté prévoit que parmi les vingt-et-un membres dont le Conseil d'Etat est composé, onze doivent être détenteurs d'un diplôme universitaire luxembourgeois ou étranger sanctionnant un cycle complet de niveau universitaire d'au moins quatre années en droit et disposer du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois.

La Chambre des Métiers ne comprend pas l'ajout de cette disposition relative au certificat de formation complémentaire, qui risque de créer deux catégories différentes de juristes au sein du Conseil d'Etat.

Elle propose en ce sens la suppression de cette condition et suggère une formulation ayant trait à la détention d'un diplôme de Master en droit.

### ***2.2.2. La réduction de la durée du mandat des conseillers d'Etat***

Afin de garantir un renouveau au niveau des membres du Conseil d'Etat en adéquation avec l'évolution sociale, et dans le but d'assurer davantage de roulement, le projet sous rubrique propose, via son projet d'article 5, de ramener la durée de mandat de quinze à douze ans.

La Chambre des Métiers s'oppose à une telle réduction de la durée du mandat des conseillers d'Etat dans la mesure où elle estime que la longueur actuelle de quinze années est gage de pérennité, de stabilité, et qu'elle permet un renforcement de l'expérience.

Assumer une telle fonction demeurant fort complexe, et requérant bon nombre d'angles de vues de la chose publique, il est important selon elle que l'ensemble des tenants et des aboutissants qu'elle revêt soient connus et maîtrisés.

Par ailleurs, la mémoire assurée par une durée de mandat plus longue permet de mieux situer les changements législatifs dans le temps. Une telle réduction de mandat irait donc, de l'avis de la Chambre des Métiers, dans le sens d'un affaiblissement de l'institution.

### ***2.2.3. La suppression de la condition de résidence au Grand-Duché***

La Chambre des Métiers relève que la condition visant à résider au Luxembourg pour être conseiller d'Etat est supprimée par le projet d'article 6 sous rubrique, au motif „qu'elle n'a plus lieu d'être au XXIème siècle, où les moyens de transports modernes permettent aisément à tout conseiller d'Etat qui établirait sa résidence principale au sein de la Grande-Région de satisfaire sa tâche.“

Eu égard à l'importance de la fonction qu'est celle de conseiller d'Etat, et aux implications qu'elle nécessite et engendre sur le pays, la Chambre des Métiers insiste sur le fait que la résidence principale, c'est-à-dire le domicile du conseiller d'Etat, soit fixée sur le territoire du Grand-Duché.

### ***2.2.4. La désignation des candidats***

La Chambre des Métiers note qu'une des principales innovations du projet de loi sous avis consiste à adapter la composition du Conseil d'Etat, de manière à assurer une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des Députés.

Elle remarque la nouveauté posée par le projet consistant à doter le Conseil d'Etat du pouvoir de soumettre „à l'autorité investie du pouvoir de désignation un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix“.

Néanmoins, elle constate également que le fait pour le Gouvernement ou pour la Chambre des Députés de ne pas suivre le profil de candidat présenté ne demeure aucunement sanctionné.

En ce sens, la Chambre des Métiers estime que ce droit d'élaborer un profil de compétences pour le futur membre ne contrebalancera pas l'accentuation du caractère politique des nominations, ce à quoi la Chambre des Métiers met en garde.

Elle rappelle en effet la nécessité de préserver l'indépendance du Conseil d'Etat, qui doit rester équidistant tant du Gouvernement, symbole du pouvoir exécutif, que de la Chambre des Députés, représentation du pouvoir législatif.

En ce sens, elle ne saurait souscrire à une politisation accrue du Conseil d'Etat. Elle prône de fait le maintien de la tendance selon laquelle la Haute Corporation ne doit point être à l'image de la constellation politique du moment et qu'elle doit demeurer une véritable Chambre Haute, indépendante du Gouvernement et de la Chambre des Députés et à l'abri des fluctuations politiques.

En outre, la Chambre des Métiers note que l'application du projet d'article 8 empêcherait la nomination de personnalités qui, certes, ne seraient ni proches ni affiliées à un parti politique ou à une sensibilité représentés à la Chambre des Députés, mais disposeraient de l'expérience, ou de compétences utiles au Conseil d'Etat, ce qui est regrettable.

La Chambre des Métiers suggère par ailleurs que soit insérée une disposition ayant trait au fait que lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de proposition veille à ce que soit assurée une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans la composition du Conseil d'Etat, entérinant ainsi la pratique actuelle.

#### ***2.2.5. La dissolution du Conseil d'Etat***

Le projet d'article 11 énonce que le Grand-Duc peut dissoudre le Conseil d'Etat, reprenant ainsi à l'identique la disposition inscrite à l'actuel article 6 de la loi organique du Conseil d'Etat.

Néanmoins, et dans la mesure où il a toujours été admis que la dissolution du Conseil d'Etat n'était envisageable qu'en raison de circonstances exceptionnelles, elle propose de reprendre la suggestion exprimée par le Conseil d'Etat dans son avis ayant trait au projet de loi sous rubrique, évitant ainsi tout potentiel usage arbitraire qui pourrait être fait de ce pouvoir de dissolution.

Elle suggère ainsi que la formulation indique que „le Grand-Duc ne peut dissoudre le Conseil d'Etat que pour des motifs exceptionnels sur lesquels le Conseil d'Etat devra être entendu en séance plénière publique“.

\*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 16 février 2016

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Roland KUHN