



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

15 octobre 2015

AVIS II/57/2015

relatif au 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

Par lettre du 9 septembre 2015, Monsieur Xavier Bettel, Ministre d'État, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le projet de loi a pour objet de procéder à la modification de la loi organique du Conseil d'Etat (CE) concernant l'organisation et le fonctionnement de la Haute Corporation.

2. Le projet opère encore la modification ponctuelle de la loi relative au régime des cabarets (abolition de l'avis obligatoire du Conseil d'Etat pour les autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place).

3. Le gouvernement propose toute une série d'innovations :

- Changement de la procédure de composition du CE afin d'assurer une représentativité équitable des courants politiques de la Chambre des députés,
- Nomination des candidats aux fonctions de conseiller d'Etat guidée par un profil préalablement déterminé par le CE,
- Réduction de la durée de mandat des conseillers d'Etat de quinze à 12 ans,
- Introduction de la publicité anonyme des votes négatifs et affirmatifs et indication des conseillers ayant participé à la résolution.

4. Par ailleurs sont encore prévues d'autres modifications :

- Exclusion expresse de tout contrôle judiciaire sur le bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence en matière réglementaire,
- Résolutions du CE valablement prises en cas de présence de la majorité des membres en fonction,
- Saisine du CE au plus tard concomitamment avec le dépôt du projet à la Chambre des députés,
- Membres du gouvernement et de la commission parlementaire en charge du projet/proposition de loi doivent, à leur propre demande, être entendus par le CE,
- Consécration légale des règles essentielles contenues dans le règlement d'ordre intérieur du CE relatives au mode de fonctionnement et aux avis et délibérations du CE,
- CE obtient le pouvoir de définir de façon autonome son ROI et les règles déontologiques applicables à ses membres.

5. Le projet de loi reprend ainsi pour partie les suggestions contenues dans une proposition de loi soumise également pour avis à la Chambre des salariés.

Généralisation de la saisine directe de la chambre des députés

6. Selon la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat un projet de loi ne peut être présenté à la chambre des députés, sans l'avis du Conseil d'Etat, par le gouvernement que si celui estime qu'il y a urgence.

7. Or, on a constaté qu'en réalité, la manière de saisir directement la chambre des députés est devenue la règle générale. De ce fait, sauf de rares exceptions, les projets de loi sont déposés à la chambre des députés conjointement avec leur transmission au Conseil d'Etat.

8. Le présent projet de loi prévoit d'adapter le texte de loi à cette réalité.

Exclusion expresse de tout contrôle judiciaire sur le bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence en matière réglementaire

8bis. En ce qui concerne la procédure d'urgence, le pouvoir exécutif peut se dispenser de demander l'avis du Conseil d'Etat en matière réglementaire. Le présent projet innove en précisant que cette urgence ne saurait faire l'objet d'un quelconque contrôle judiciaire. D'après le commentaire des articles, la finalité recherchée ne réside pas dans la volonté de ne plus devoir motiver le recours à l'urgence à l'avenir, la nécessité de motiver dans un Etat de droit n'étant pas contestée. Le Gouvernement maintiendra l'obligation dans le chef du ministre proposant de soumettre une demande du recours à l'urgence dûment motivée à l'occasion de la saisine du Conseil de Gouvernement. Ce n'est qu'une fois que le Gouvernement aura fait droit à l'urgence que le membre du Gouvernement en charge pourra soumettre le projet de règlement, accompagné d'une note motivant le recours à l'urgence, à l'appréciation du chef de l'Etat. Le gouvernement entend mettre fin au contrôle par le juge du bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence.

Notre Chambre professionnelle ne saurait approuver ce changement législatif. L'absence de contrôle juridique ouvre grandement la porte à l'arbitraire et risque de mener à une multiplication grandissante des règlements grand-ducaux échappant à tout genre de contrôle vu leur urgence. En pratique, notre Chambre déplore aussi une certaine remise en cause de sa fonction consultative, alors que bien souvent des projets de règlement grand-ducaux lui soumis pour avis sont d'ores et déjà adoptés et publiés au Mémorial avant que la CSL ne puisse émettre son avis y relatif.

Amélioration de la concertation interinstitutionnelle

9. Le texte actuel (art 20 de la loi modifiée du 12 juillet 1996) réserve au premier ministre le droit de provoquer des conférences entre le Gouvernement et le Conseil d'Etat sur des questions de législation et de haute administration. Le présent projet attribue un rôle égalitaire tant aux membres du Gouvernement qu'aux membres d'une commission parlementaire en charge d'un projet en vue d'obtenir des éclaircissements aux affaires en délibération (art 28 (1) PL).

Le Grand-duc héritier sera le seul membre de la famille grand-ducale à pouvoir être membre du Conseil d'Etat

10. Il est proposé de modifier le texte de loi afin de préciser que le Grand-duc héritier est le seul de la famille grand-ducale à pouvoir être nommé membre du Conseil d'Etat, cela afin d'entériner la réalité des dernières décennies. Précisons que la nomination du Grand-duc héritier n'est pas limitée à 12 ans tel que le prévoit le présent projet à l'avenir pour les conseillers d'Etat.

Nouvelles modalités concernant la procédure de proposition des candidats à la fonction de conseillers d'Etat

11. Actuellement la loi modifiée de 1996 prévoit

« *En cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat, le Grand-Duc procède à la nomination directe de sept membres.*

Sept membres sont choisis par le Grand-Duc sur une liste de dix candidats présentée par la Chambre des députés.

Sept membres sont choisis par le Grand-Duc sur une liste de dix candidats présentée par le Conseil d'Etat, composée selon les prescriptions des alinéas qui précèdent.

Lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège, le remplacement se fait alternativement et dans l'ordre suivant:

a) par nomination directe du Grand-Duc;

b) par nomination d'un des trois candidats présentés par la Chambre des députés;

c) par nomination d'un des trois candidats présentés par le Conseil d'Etat.

Pour désigner les candidats à un poste vacant, le Conseil d'Etat se réunit en séance plénière. Il est procédé au scrutin secret. La désignation des candidats se fait à la majorité relative des votes émis par les membres présents. En cas de parité de suffrages, la préférence est accordée au plus âgé.

Par dérogation aux règles fixées aux alinéas qui précèdent, les membres de la Famille régnante sont toujours désignés par nomination directe du Grand-Duc. »

12. En vertu du projet, le Conseil d'Etat pourra à l'avenir élaborer un profil, destiné à guider l'autorité investie du pouvoir de désignation lors de son choix du candidat à proposer pour occuper le poste devenu vacant. D'après le commentaire des articles, cette nouveauté devrait constituer un gain qualitatif, permettant d'optimiser d'autant la procédure de sélection des candidats.

Notre chambre professionnelle craint que le recours systématique à un tel profil risque d'éloigner davantage la Haute Corporation du terrain, comme bon nombre de personnes, issues des catégories socioprofessionnelles diverses, sont alors susceptibles d'être d'office exclues en tant que candidats aspirant à un poste au Conseil d'Etat. La CSL estime qu'il suffit de se référer à la loi organique, qui prévoit d'ores et déjà dans la composition du Conseil d'Etat un nombre minimal de spécialistes, notamment de juristes.

13. Le nouveau texte loi prévoit encore que le remplacement du membre sortant se fait dorénavant par nomination de chaque fois 1 candidat proposé par le Gouvernement, la Chambre des Députés et le Conseil d'Etat.

14. Concernant le renouvellement intégral du Conseil d'Etat, le projet de loi prévoit le système suivant :

- 7 membres proposés par le Gouvernement,
- 7 membres proposés par la Chambre des députés,
- 7 membres proposés par le Conseil d'Etat.

15. Est rajoutée par le projet de loi une nouvelle disposition en vertu de laquelle « lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de désignation 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 3 sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives. »

Changements relatifs à la présidence du Conseil d'Etat

16. Comme le Grand-duc n'a depuis des décennies plus présidé les séances du Conseil d'Etat, il est proposé d'adapter le texte de loi à cette constante. Le président et les 2 vice-présidents, nommés dans le passé annuellement, voient leur durée de mandat étendue par le présent projet à 2 ans, renouvelable une seule fois (maximum 4 années).

Prestation de serment des Conseillers d'Etat devant le président de l'institution

17. Il s'agit ici d'aligner le texte à la pratique institutionnelle, alors que le Grand-duc a dans le passé délégué sans exception cette mission au président du Conseil d'Etat. Ce n'est qu'en cas de renouvellement intégral du Conseil d'Etat que le serment est presté entre les mains du Grand-duc ou de son délégué.

Dispense du second vote, refus dorénavant obligatoirement motivé

18. Tout refus de dispense doit dorénavant être motivé et lesdits motifs doivent être portés à la connaissance de la Chambre des Députés et au Gouvernement.

Amélioration de la transparence quant à la procédure de prise des résolutions

19. Le présent projet prévoit que dorénavant la majorité des membres en fonction doit être présente pour prendre valablement une résolution.

20. D'après le nouveau texte, les résolutions prises doivent indiquer, à titre d'information et dans une forme toujours anonyme, tant le nombre de conseillers ayant participé au vote que celui des conseillers qui ont voté en faveur et contre la résolution.

Code de déontologie

21. Le projet de loi consacre également l'autonomie du Conseil d'Etat pour se doter de son propre règlement d'ordre intérieur et d'adopter un code de déontologie pour ses membres.

La Chambre des salariés n'a pas d'autres observations à formuler et marque son approbation au projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 15 octobre 2015

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.