

Objet : Proposition de loi n°6821 portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat. (4461SBE)

*Saisine : Ministre d'Etat
(30 juin 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La proposition de loi sous avis, déposée le 19 mai 2015 par le député Paul-Henri Meyers (groupe parlementaire « CSV »), vise à modifier la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat (ci-après la « Loi du 12 juillet 1996 ») sur quatre points.

1. Le rôle du Conseil d'État dans la procédure législative et réglementaire¹

Le principe que tout projet ou toute proposition de loi ne peut être présenté à la Chambre des Députés qu'après avoir été avisé par le Conseil d'Etat est supprimé, faisant de la saisine directe de la Chambre des Députés conjointement à celle du Conseil d'Etat la règle.

2. Le mode de nomination des membres et la dissolution du Conseil d'Etat²

Si la nomination et le remplacement des conseillers d'Etat demeurent de la compétence du Grand-Duc, le pouvoir de proposer des candidats serait concentré uniquement entre les mains de la Chambre des Députés (actuellement, le Grand-Duc, la Chambre des Députés et le Conseil d'Etat sont alternativement compétents).

Le Grand-Duc ne pourrait dissoudre le Conseil d'Etat que sur proposition de la Chambre des Députés (actuellement le pouvoir du Grand-Duc n'est pas conditionné).

Lors de l'information de la Chambre des Députés de chaque vacance, il appartiendrait au Conseil d'État d'indiquer les qualifications éventuelles du futur conseiller.

3. La mise en place de règles de transparence et de déontologie³

Lors de l'adoption des résolutions par le Conseil d'Etat, le président et le secrétaire général auraient l'obligation d'indiquer le nombre de membres ayant pris part à la décision ainsi que le nombre de voix s'étant exprimées pour ou contre ladite résolution.

Le Conseil d'Etat serait tenu d'adopter un code de déontologie pour ses membres.

4. Le Conseil d'Etat et la famille grand-ducale⁴

La possibilité reconnue au Grand-Duc de nommer comme conseillers d'Etat des membres de la Famille régnante ainsi que le pouvoir du Grand-Duc de présider le Conseil d'Etat quand il le trouve convenable seraient supprimés.

¹ Cf. article 1^{er} de la proposition de loi modifiant l'article 2 de la Loi du 12 juillet 1996.

² Cf. articles 4 et 5 de la proposition de loi modifiant les articles 6 et 7 de la Loi du 12 juillet 1996.

³ Cf. articles 7 et 8 de la proposition de loi modifiant les articles 17 et 18 de la Loi du 12 juillet 1996.

⁴ Cf. articles 2, 3, 5 et 6 de la proposition de loi modifiant les articles 4, 5, 7 et 16 de la Loi du 12 juillet 1996.

Considérations générales

Avertissement

Parallèlement à la présente saisine, la Chambre de Commerce relève avoir été saisie pour avis, le 11 septembre 2015, d'un projet de loi n°6875 sur l'organisation du Conseil d'Etat et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme des cabarets (ci-après, le « projet de loi n°6875 »). Si la Chambre de Commerce a décidé de rédiger deux avis distincts sur la *proposition* de loi sous avis et le *projet* de loi n°6875, il lui a néanmoins paru opportun, eu égard à la communauté d'objet de ces deux textes, de les confronter et d'aviser le premier texte à la lumière du second.

Sur le fond, après examen des quatre points principaux de la *proposition* de loi sous avis décrits ci-avant, la Chambre de Commerce relève d'emblée que la *proposition* de loi et le projet de loi n°6875 contiennent des propositions semblables concernant le rôle du Conseil d'Etat dans la procédure législative et la nécessité de mettre en place de règles de transparence et de déontologie. Il en va de même de la nécessité de réformer le mode de nomination des conseillers d'État, même si les modalités diffèrent sensiblement entre la *proposition* de loi sous avis et le *projet* de loi n°6875. Par contre, les deux textes divergent notablement sur la question des relations du Conseil d'Etat avec la famille grand-ducale.

1. Concernant le rôle du Conseil d'Etat dans la procédure législative et réglementaire

Aux termes de l'actuel article 2, paragraphe (1) de la Loi du 12 juillet 1996 : « *Aucun projet ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des Députés et, sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.* »

Partant du constat qu'en pratique, la majorité des projets ou propositions de loi sont déposés à la Chambre des Députés conjointement à leur transmission au Conseil d'Etat alors que cette façon de procéder est en principe réservée aux seuls projets de loi jugés urgents par le Gouvernement, l'auteur de la proposition de loi sous avis propose d'adapter le texte à la pratique et donc, de supprimer le renvoi au cas d'urgence (article 1^{er} point 1). Pour le surplus, et à l'instar de ce que prévoit d'ores et déjà le droit positif, la Chambre des Députés pourra procéder au vote article par article même si ceux-ci n'ont pas encore été avisés par le Conseil d'Etat, à charge pour celui-ci de rendre son avis dans les trois mois au plus suivant la communication des articles ainsi votés, faute de quoi, la Chambre des Députés pourrait procéder au second vote de la loi.

La Chambre de Commerce relève que ces modifications rejoignent celles préconisées dans le *projet* de loi n°6875 concernant les attributions législatives et réglementaires du Conseil d'Etat et semblent aussi en adéquation avec le texte révisé de la « proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution » (dossier parlementaire n°6030), déjà avisé par le Conseil d'Etat et actuellement en discussion devant la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés. Partant, elle prend acte de ces propositions et n'a pas de commentaire particulier à formuler sur ce point.

2. Concernant le mode de nomination des conseillers d'État

Actuellement, lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance partiel de siège au sein du Conseil d'Etat, le remplacement se fait alternativement et dans l'ordre suivant :

- par nomination directe du *Grand-Duc*,
- par nomination d'un des trois candidats *présentés par la Chambre des Députés*,
- par nomination d'un des trois candidats *présentés par le Conseil d'Etat*.

Selon la proposition de loi sous avis (article 1^{er} point 5), le droit de « proposer un candidat » (à charge pour le Grand-Duc de procéder à sa nomination) serait concentré uniquement entre les mains de la Chambre des Députés. L'auteur de la proposition de loi sous avis invoque la logique démocratique représentative pour justifier cette concentration du pouvoir de proposition entre les mains de la Chambre des Députés estimant que l'actuel mode de désignation est quelque peu suranné et se justifiait surtout en des temps où les relations interinstitutionnelles étaient moins sereines.

Même à admettre les relations interinstitutionnelles plus sereines que par le passé, la Chambre de Commerce ne voit pas en quoi cet apaisement justifie qu'il soit mis fin au système de rotation entre plusieurs instances de proposition. **Aux yeux de la Chambre de Commerce, le maintien de plusieurs instances de proposition couplé à un système de rotation, tel que retenu par ailleurs dans le *projet de loi n°6875*, est préférable à un système concentrant le pouvoir de proposition entre les mains d'une instance unique au motif qu'elle participe d'un meilleur équilibre des pouvoirs.**

Par contre, la Chambre de Commerce peut se rallier à la proposition de l'auteur (article 5 de la proposition de loi) consistant à permettre au Conseil d'Etat d'indiquer les qualifications éventuelles du conseiller à proposer en relevant que celle-ci se retrouve dans des termes semblables (« profil idéal ») dans le *projet de loi n°6875*. Cette mesure devrait en effet contribuer à optimiser la procédure de sélection des candidats aux fonctions de conseillers d'Etat.

3. Concernant les relations entre le Conseil d'Etat et la famille grand-ducale

L'auteur de la proposition de loi sous avis remet en cause deux dispositions de la Loi du 12 juillet 1996 qui établissent une relation particulière entre le Conseil d'Etat et la famille grand-ducale (article 7 de la proposition de loi). Il propose ainsi de retirer au Grand-Duc :

- le droit de nommer au Conseil d'Etat des autres membres de la famille grand-ducale (à côté des 21 conseillers), au motif qu'à l'exception du Grand-Duc héritier, les autres membres de la famille ne sont pas expressément désignés dans le texte et que, dans les faits, aucune nomination n'a eu lieu en ce sens au cours des dernières décennies,
- le pouvoir de « présider le Conseil d'Etat lorsqu'il le juge convenable », ceci afin de tenir compte des différentes réformes constitutionnelles de 1998 et 2009 qui ont recadré et redéfini le rôle du Grand-Duc ainsi que de la pratique qui révèle que le Grand-Duc n'a plus utilisé de ce pouvoir depuis des décennies.

La Chambre de Commerce peut comprendre les arguments soulevés dans la présente proposition de loi et relève qu'ils participent par ailleurs d'une tendance plus générale à restreindre les compétences et domaines d'influence du Grand-Duc et de sa famille dans les institutions⁵, sans que ces mesures lui semblent pour autant fondamentales dans le cadre de la présente réforme.

4. Concernant la mise en place de règles de déontologie et de transparence

Afin de remédier à une critique parfois formulée à l'encontre du Conseil d'Etat concernant son manque de transparence lors de la prise de décision, l'auteur de la proposition de loi sous avis propose (article 7) que lors du vote d'une résolution, le président et le secrétaire général du Conseil d'Etat indiquent le nombre des membres ayant pris part à la décision et le nombre de voix qui se sont prononcées pour ou contre la résolution. **La Chambre de Commerce de Commerce accueille favorablement l'introduction de plus de transparence dans la prise de décision** au sein du Conseil d'Etat et salue à cette occasion le fait que cette proposition se retrouve à l'identique dans la *proposition* de loi sous avis et dans le *projet* de loi n°6875.

Par ailleurs, à l'instar d'autres acteurs du secteur public (Gouvernement, Chambres de Députés...), l'auteur de la proposition de loi sous avis propose (article 8) d'obliger le Conseil d'Etat à mettre en place un code de déontologie tenant compte de ses obligations particulières. **La Chambre de Commerce de Commerce accueille favorablement le principe d'un code de déontologie du Conseil d'Etat** au motif que, dans les temps actuels, il ne peut que renforcer la culture éthique du secteur public en général et contribuer à maintenir la confiance du public en l'intégrité du Conseil d'Etat.

La Chambre de Commerce salue à cette occasion le fait que les deux propositions tendant à la mise en place de règles de déontologie et de transparence se retrouvent à l'identique dans la *proposition* de loi sous avis et dans le *projet* de loi n°6875.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la présente proposition de loi sous réserve de la prise en compte de son avis sur le projet de loi n°6875.

SBE/DJI

⁵ Cf. proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution » (dossier parlementaire n°6030).