

Objet : 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 du régime des cabarets. (4513SBE)

*Saisine : Ministre d'Etat
(11 septembre 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi a principalement pour objet de **réformer les règles d'organisation du Conseil d'Etat**, tel qu'annoncé dans le programme gouvernemental¹, en procédant corrélativement à l'abrogation de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat (ci-après la « Loi du 12 juillet 1996 »). Le présent projet de loi vise également à apporter une modification ponctuelle à la loi relative au régime des cabarets en abolissant l'avis obligatoire du Conseil d'Etat, dans le cadre de la procédure relative aux autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place.

Les auteurs du présent projet de loi justifient cette réforme par la nécessité de permettre à cette institution clé du rouage législatif et réglementaire « *de conserver sa légitimité et pour assurer que ses avis continuent d'être acceptés et reconnus par le large spectre des forces politiques en présence* »².

Sur le fond, s'agissant plus spécialement des dispositions relatives à l'organisation du Conseil d'Etat, la Chambre de Commerce relève qu'elles se concentrent principalement sur les points suivants :

concernant les modalités de désignation et nomination des conseillers d'Etat:

- en cas de renouvellement partiel, le Conseil d'Etat pourra déterminer préalablement le profil idéal du candidat recherché afin de le soumettre à l'autorité investie du pouvoir de désignation³,
- lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de désignation devra veiller à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés,
- l'autorité investie du pouvoir de désignation proposera un seul candidat à nommer par le Grand-Duc (le système d'une liste de candidats à présenter au Grand-Duc en vue de la nomination par celui-ci de l'un ou plusieurs d'entre eux seulement est aboli).

concernant la durée du mandat des conseillers d'Etat:

- elle sera réduite à douze ans (au lieu de quinze ans actuellement),
- une disposition transitoire prévoit toutefois que le mandat des conseillers d'Etat en fonction à l'entrée en vigueur de la future loi sera de quinze ans.

¹ Voir spécialement les pages 7 et 8 du Programme gouvernemental.

² Voir exposé des motifs, p. 1.

³ Il s'agit du Conseil d'Etat lui-même, du Gouvernement et de la Chambre des Députés.

concernant les modalités de fonctionnement:

- une grande partie des règles essentielles relatives au mode de fonctionnement et aux avis et délibérations du Conseil d'État figurant dans le règlement d'ordre intérieur ont été intégrées au projet de loi sous avis afin de mieux répondre aux exigences de l'article 83bis, alinéa 2, de la Constitution qui dispose que « *L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.* »
- le nombre des votes affirmatifs et négatifs exprimés à l'occasion de la prise de chaque résolution sera expressément indiqué sans remettre en cause l'anonymat du vote,
- le bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence pour l'adoption d'un projet de règlement grand-ducal ne fera plus l'objet d'un contrôle judiciaire, les membres du Gouvernement et de la commission parlementaire en charge d'un projet ou d'une proposition de loi pourront demander à être entendus par le Conseil d'État,
- le Conseil d'État aura le pouvoir de définir de façon autonome son règlement d'ordre intérieur ainsi que les règles déontologiques de ses membres.

Considérations générales

Avertissement

Parallèlement à la présente saisine, la Chambre de Commerce relève avoir été saisie pour avis, le 30 juin 2015, d'une proposition de loi n°6821 modifiant la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat émanant du député Pierre-Henri Meyers (ci-après, la « proposition de loi n°6821 »). Si la Chambre de Commerce a décidé de rédiger deux avis distincts sur le *projet* de loi sous avis et la *proposition* de loi n°6821, 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 trois points principaux du présent projet de loi décrits ci-avant, la Chambre de Commerce relève que la nécessité de réformer le mode de nomination des conseillers d'État se retrouve à l'identique dans le *projet* de loi sous avis et dans la *proposition* de loi n°6821 (même si les modalités diffèrent sensiblement entre les deux textes). Il en va de même de certaines mesures ayant trait aux « règles de fonctionnement » du Conseil d'Etat spécialement concernant son rôle dans la procédure législative et réglementaire la nécessité de mettre en place de règles de transparence et de déontologie. Par contre, seul le projet de loi sous avis aborde la durée du mandat.

Concernant le mode de nomination des conseillers d'État

Actuellement, lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance partielle de sièges au sein du Conseil d'Etat, le remplacement se fait alternativement et dans l'ordre suivant (article 7 de la Loi du 12 juillet 1996) :

- 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 l'article 7 du projet de loi sous avis, le « pouvoir de proposition » resterait partagé entre trois instances de proposition, mais il s'agirait désormais du *Gouvernement* (au lieu du *Grand-Duc*), de la *Chambre des Députés* et du *Conseil d'Etat*. De même, le système de rotation entre ces trois instances serait maintenu.

Quant au « pouvoir de nomination » du Grand-Duc, il serait restreint du fait que chacune de ces instances serait chargée de proposer un seul candidat (au lieu de trois actuellement). Par ailleurs, il appartiendrait à l'instance de proposition de veiller à ce que la composition du Conseil d'Etat tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés.

La Chambre de Commerce se rallie à la position du Gouvernement qui adapte, sans le remettre en cause, le système actuel de désignation et nomination des conseillers d'Etat. Elle estime les adaptations du *projet* de loi sous avis préférables à celles de la *proposition* de loi n°6875 qui préconise une concentration du pouvoir de proposition entre les mains de la seule Chambre des Députés.

La Chambre de Commerce peut également se rallier à la proposition figurant en fin d'article 7 du projet de loi sous avis donnant le pouvoir de soumettre à l'autorité investie du pouvoir de désignation un « profil idéal de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix, tout en relevant que cette proposition se retrouve dans des termes semblables (« indiquer les qualifications éventuelles du conseiller») dans le *proposition* de loi n°6821. Cette mesure devrait en effet contribuer à optimiser la procédure de sélection des candidats aux fonctions de conseillers d'Etat.

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

Aux termes de l'actuel article 2 de la Loi du 12 juillet 1996 :

« (1) *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.*

(...)

(3) *Dans le cas où le Gouvernement juge qu'il y a urgence pour la présentation d'un projet de loi, la Chambre peut en être saisie directement, sans que le Conseil d'Etat ait été entendu en son avis; cependant la Chambre peut alors en ordonner le renvoi à fin d'avis préalable au Conseil d'Etat avant de le soumettre à discussion.*

(...)

(4) *Si la Chambre des Députés a procédé au vote article par article conformément à l'article 65 de la Constitution, sans pouvoir procéder au vote sur l'ensemble de la loi du fait que tous les articles n'ont pas été avisés par le Conseil d'Etat, celui-ci rend son avis sur les dispositions votées par la Chambre dans un délai de trois mois au plus à partir de la date de la communication des dispositions au Conseil d'Etat.*

Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi.»

Cette disposition est modifiée par l'article 1^{er} point 1 du projet de loi sous avis. Outre la réécriture du paragraphe 1, la Chambre de Commerce comprend que le paragraphe 3 (urgence) est supprimé et que, le cas échéant, la Chambre des Députés n'aura plus la faculté d'en ordonner le renvoi au Conseil d'Etat pour avis préalable. **Elle aurait cependant apprécié que le commentaire des articles soit plus exhaustif quant au maintien du principe que le Conseil d'Etat doit rendre son avis avant tout vote sur l'ensemble d'une loi (paragraphe 1) nonobstant le réagencement des paragraphes de cet article.**

En dépit de cette critique, la Chambre de Commerce relève néanmoins que ces modifications rejoignent celles préconisées dans la proposition de loi n°6821 concernant les attributions du Conseil d'Etat dans le processus législatif et réglementaire 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.

La Chambre de Commerce relève enfin que (seul) le projet de loi sous avis envisage de supprimer tout contrôle judiciaire du bien-fondé de la motivation en cas recours à l'urgence (et donc de dispense d'avis préalable du Conseil d'Etat) pour l'adoption par le pouvoir exécutif des règlements grand-ducaux. **A l'instar de la Chambre des Salariés et de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics⁴, la Chambre de Commerce n'est pas favorable à cette modification au motif qu'elle ne pourra que conduire à la généralisation du recours à l'urgence, déjà fréquent, de l'aveu même de l'auteur⁵ (et donc à l'affaiblissement du rôle du Conseil d'Etat), ce qui n'est pas acceptable dans un Etat de droit.**

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 du projet de loi sous avis propose (article 23, paragraphe 1) 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.

Par ailleurs, à l'instar d'autres acteurs du secteur public (Gouvernement, Chambres de Députés...), l'auteur du projet de loi sous avis propose (article 26) 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 en des termes identiques dans la *proposition* de loi sous avis et dans le *projet* de loi n°6875.

Concernant la durée du mandat des conseillers d'Etat

La Chambre de Commerce n'est pas opposée à une réduction de la durée du mandat du Conseiller d'Etat au motif que cette mesure devrait garantir un renouvellement plus rapide de la composition des membres en meilleure adéquation avec l'évolution de la société.

⁴ Cf. avis de la Chambre des Salariés du 15 octobre 2015 et avis du de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics du 23 novembre 2015.

⁵ Cf. commentaire des articles, Ad article 1^{er}.

Commentaires des articles

Sous le chapitre 2, section 2 intitulée « Nomination », les articles 5, 6 et 7 appellent plusieurs commentaires :

- à l'article 5, il serait plus exact de lire que « Les membres du Conseil d'Etat sont nommés et **révoqués** par le Grand-Duc » (au lieu de « nommés et démissionnés ») par cohérence avec les autres dispositions du projet de loi ;
- à l'article 6, paragraphe (2), les termes « fonctions de membre du Parlement européen » sont inappropriés et devraient être remplacés par « **mandat de député** au Parlement européen » ;
- à l'article 7 vise la nomination d'un candidat « proposé » soit par le Gouvernement, soit par la Chambre des Députés, soit le Conseil d'Etat lui-même), le mot « proposé » devrait plutôt être remplacé par « désigné » de manière à lire « nomination d'un candidat **désigné** (...)» pour plus de sécurité juridique dans la mesure où cet article distingue entre la *désignation* (qui se fait par l'autorité investie du pouvoir de désignation) et la *nomination* (qui se fait par le Grand-Duc).
- à l'article 10, il y a lieu de remplacer « à » par « de » de manière à lire « (...) avant la séance plénière à l'ordre du jour **de** laquelle (...) »

L'intitulé du chapitre 3 devrait par analogie avec celui des autres chapitres reprendre les intitulés des sections qu'il comporte de manière à lire « **Présidence et commissions** » au lieu de « Mode de fonctionnement ».

Pour la même raison, l'intitulé du chapitre 4 devrait être complété par le mot « délibérations » comme suit « Avis, **délibérations** et dispense de second vote ».

A l'article 29, il y a lieu d'ajouter le mot « modifiée » de manière à lire « loi **modifiée** du 25 mars 2015 ».

A l'article 36, deuxième phrase, le mot « s'ajoutent » doit être remplacé par « s'ajoute » de manière à lire « A cette indemnité **s'ajoute** (...) une indemnité mensuelle (...) ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de son avis sur la proposition de loi n°6821.

SBE/DJI