



**Projet de loi sur l'organisation du Conseil d'État
et portant modification de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des
cabarets**

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi porte sur l'organisation du Conseil d'État, telle qu'elle résulte des éléments de la réforme que le Gouvernement a annoncé dans son programme gouvernemental, et apporte une modification ponctuelle à la loi relative au régime des cabarets et plus particulièrement la procédure relative aux autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place, modification consistant à abolir l'avis obligatoire du Conseil d'État.

Concernant la loi organique du Conseil d'État, il s'agit de la troisième réforme d'envergure depuis la naissance de l'institution au 19^{ème} siècle et constitue après la dernière réforme du 12 juillet 1996 la plus incisive au niveau de la composition de la Haute corporation et de la nomination de ses membres. Tout au long de son histoire, la Haute corporation a su préserver son rôle consultatif de premier choix en tant qu'acteur indispensable dans le parachèvement des projets et propositions lui soumis pour avis. Ces derniers ont indiscutablement contribué à renforcer la qualité de nos normes de droit positif tant au fond que de par leur forme.

Pour garantir 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, le Gouvernement recourt à toute une série d'innovations.

La première consiste à configurer la procédure de composition du Conseil d'État de manière à assurer une représentativité équitable des courants politiques siégeant à la Chambre des Députés.

La seconde touche la procédure de nomination des candidats aux fonctions de conseiller d'État. Ici le Gouvernement innove dans la mesure où l'autorité investie du pouvoir de désigner son candidat sera guidée par un profil préalablement déterminé par le Conseil d'État.

Ensuite, la durée de mandat des conseillers d'État est ramenée de quinze à douze ans. En effet, la durée de mandat actuelle correspond, par parallélisme, à trois législatures et est considérée comme étant trop longue. Le Gouvernement est d'avis que la nouvelle durée de douze ans, couplée à la limitation du mandat du Président de l'institution à une durée maximale de quatre ans, permet de garantir davantage le roulement au sein des hautes personnalités qui composent le Conseil d'État. Ces mesures aussi anodines qu'elles puissent paraître permettent par ailleurs à chacune des formations politiques qui siègent à la Chambre des Députés, à condition de satisfaire aux conditions fixées par le nouveau cadre légal sous revue, d'avoir une perspective réaliste de voir leur candidat être nommé conseiller d'État.

Finalement, l'introduction de la publicité anonyme des votes négatifs et affirmatifs exprimés à l'occasion de la prise de chaque résolution et l'indication du nombre des conseillers ayant participé à la résolution permettra de livrer une image plus fidèle des convictions en présence lors du vote.

Outre cette série d'innovations majeures, le projet de loi porte notamment introduction des dispositions et modifications suivantes :

- l'exclusion expresse de tout contrôle judiciaire du bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence en matière réglementaire ;
- les résolutions du Conseil d'État peuvent être valablement prises si la majorité de ses membres en fonctions est présente ;
- la saisine du Conseil d'État d'un projet de loi se fera au plus tard concomitamment au dépôt de celui-ci à la Chambre des Députés ;
- les membres du Gouvernement et de la commission parlementaire en charge d'un projet ou d'une proposition de loi doivent, à leur propre demande, être entendus par le Conseil d'État ;
- l'intégration dans le texte de loi d'une grande partie des règles essentielles relatives au mode de fonctionnement et aux avis et délibérations du Conseil d'État, actuellement consacrées dans le règlement d'ordre intérieur, afin de mieux répondre aux exigences de l'article 83bis, alinéa 2, de la Constitution ;
- le Conseil d'État se voit attribuer le pouvoir de définir de façon autonome son règlement d'ordre intérieur ainsi que les règles déontologiques de ses membres. En ce qui concerne ce dernier point, et plus particulièrement les règles déontologiques, le Gouvernement, en tenant compte de la note explicative jointe à la délibération de la Haute corporation du 13 janvier 2014 sur l'annexe au règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État relative aux règles déontologiques pour les membres du Conseil d'État, estime qu'il reviendra au Conseil d'État d'examiner l'opportunité de l'application aux conseillers d'État de sanctions progressives, adaptées aux écarts potentiels.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1^{er} - Attributions en matière législative et réglementaire

Art. 1^{er}. (1) Le Conseil État donne son avis sur tout projet ou proposition de loi ainsi que sur tout amendement afférent et sur tout projet de règlement grand-ducal pris pour l'exécution des lois et des traités.

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 votés n'ont pas été avisés par le Conseil d'État, 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'État. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble de la loi.

Sauf si la loi en dispose autrement, l'avis du Conseil d'État n'est pas requis pour un projet de règlement en cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc. L'urgence ne saurait faire l'objet d'un quelconque contrôle judiciaire.

(2) Si le Conseil d'État estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis. Il en fait de même, s'il estime un projet de règlement contraire à une norme de droit supérieure.

Art. 2. Le Gouvernement, avant de saisir le Conseil d'État d'un projet de loi ou de règlement, peut demander l'avis du Conseil d'État sur toutes autres questions.

De son côté, le Conseil d'État peut appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements, de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

Art. 3. Conformément à l'article 59 de la Constitution, le Conseil d'État se prononce sur la dispense du second vote constitutionnel.

Chapitre 2 - Composition et nomination

Section 1 – Composition

Art. 4. (1) Le Conseil d'État est composé de vingt et un membres. Sur ces vingt et un membres, onze au moins doivent être détenteur d'un diplôme universitaire luxembourgeois ou étranger sanctionnant un cycle d'études complet de niveau universitaire d'au moins quatre années en droit et disposer du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc Héritier qui peut y être nommé par le Grand-Duc dès que ce titre Lui a été conféré.

(2) Les membres du Conseil d'État portent le titre de conseiller d'État.

Section 2 - Nomination

Art. 5. Les membres du Conseil d'État sont nommés et démissionnés par le Grand-Duc.

Les fonctions de membre du Conseil d'État prennent fin après une période continue ou discontinue de douze ans. La fonction de membre du Conseil d'État prend encore fin au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans.

Le titre honorifique des fonctions peut être conféré par arrêté grand-ducal.

Aucun membre du Conseil d'État ne peut être révoqué qu'après que celui-ci, siégeant en séance plénière, a été entendu sur les motifs de la révocation.

Art. 6. (1) Pour être membre du Conseil d'État, il faut:

2. être de nationalité luxembourgeoise;
3. jouir des droits civils et politiques;
4. être âgé de trente ans accomplis.

(2) Les fonctions de membre du Conseil d'État sont compatibles avec toute fonction et toute profession à l'exception:

1. des fonctions de membre du Gouvernement;
2. des fonctions énumérées aux articles 29 et 30 ci-après ;
3. du mandat de député ;
4. des fonctions de membre du Parlement européen.

L'acceptation du mandat de député ou d'une de ces fonctions entraîne de plein droit cessation des fonctions de membre du Conseil d'État.

Art. 7. 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 d'un candidat proposé par le Gouvernement;
- b. par nomination d'un candidat proposé par la Chambre des Députés;
- c. par nomination d'un candidat proposé par le Conseil d'État.

Dans les cas visés aux points a. et b., le Conseil d'État soumet à l'autorité investie du pouvoir de désignation un profil de candidat destiné à guider celle-ci lors de son choix.

Art. 8. Lors de la désignation des candidats, l'autorité investie du pouvoir de désignation veille à ce que la composition du Conseil d'État tienne compte des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives.

Art. 9. Les règles fixées à l'article 5, alinéa 2 et aux articles 7 et 8 ne s'appliquent pas au Grand-Duc Héritier.

Art. 10. Lorsqu'il revient au Conseil d'État de pourvoir à la vacance d'un siège, les candidatures doivent, sous peine d'irrecevabilité, être parvenues au président du Conseil d'État au plus tard cinq jours ouvrables avant la séance plénière à l'ordre du jour à laquelle figure la désignation du candidat à soumettre au Grand-Duc. Les candidatures sont accompagnées d'une notice

biographique et de toute pièce officielle utile permettant de vérifier si les conditions prévues à l'article 6 sont remplies. Le président soumet les candidatures au Bureau, qui écarte celles qui ne sont pas recevables.

Pour la désignation du candidat, il est procédé au scrutin secret en séance plénière. Les bulletins nuls et blancs ne comptent pas pour l'établissement de la majorité.

Le candidat à désigner doit avoir atteint la majorité absolue des voix. Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un second tour qui est celui du ballottage. Seuls les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour participent au ballottage. Dans ce cas, la majorité relative suffit. En cas d'égalité de suffrages au ballottage, il est procédé à un tour supplémentaire. Si après ce tour il y a toujours égalité, il sera procédé au tirage au sort.

Art. 11. Le Grand-Duc peut dissoudre le Conseil d'État.

Art. 12. En cas de renouvellement intégral du Conseil d'État, le Grand-Duc nomme dans l'ordre suivant :

- a. sept membres proposés par le Gouvernement;
- b. sept membres proposés par la Chambre des Députés;
- c. sept membres proposés par le Conseil d'État, composé selon les prescriptions des points a. et b. qui précèdent et dans les formes prévues à l'article 10.

Art. 13. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil d'État prêtent entre les mains du président le serment suivant: "Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. Je promets de tenir secrètes les délibérations du Conseil et les affaires du Gouvernement. Je le jure!"

En cas de renouvellement intégral du Conseil d'État, la prestation de serment des membres du Conseil d'État se fait entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué.

Chapitre 3 - Mode de fonctionnement

Section 1 - Présidence

Art. 14. Le Grand-Duc désigne parmi les membres du Conseil d'État, le président et deux vice-présidents pour une période maximale de deux ans renouvelable une fois.

Art 15. (1) Le président représente le Conseil d'État. Il veille au bon fonctionnement de l'institution.

Le président convoque le Conseil en séances publique et plénière, toutes les fois qu'il le juge nécessaire aux besoins de l'institution. Il en fixe l'ordre du jour et dirige les débats.

(2) En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance de poste, la présidence est assurée par le vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de vice-présidents, par le membre du Conseil d'État le plus ancien en rang.

Art. 16. (1) Le Bureau du Conseil d'État se compose du président et des deux vice-présidents du Conseil d'État. Il est fait appel au secrétaire général pour assister aux réunions du Bureau.

(2) Le Bureau a pour mission de décider des questions relatives à l'organisation des travaux du Conseil d'État. Il établit la liste des commissions permanentes du Conseil d'État, en désigne le président, et en fixe la composition.

Le Bureau peut encore examiner l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État.

Section 2 - Commissions permanentes et spéciales

Art. 17. Les commissions permanentes du Conseil d'État sont chargées d'examiner les projets et propositions de loi, les projets de règlement grand-ducal, les amendements ainsi que les demandes d'avis déferés au Conseil d'État par le Gouvernement ou par la loi.

Elles peuvent encore étudier de leur propre initiative l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

Les séances des commissions ne sont pas publiques.

Art. 18. Les commissions permanentes sont composées des membres du Conseil d'État figurant sur la liste arrêtée par le Bureau. Un agent du Secrétariat est affecté par le Bureau à chaque commission pour assister les conseillers dans leurs travaux.

Art. 19. Il peut être formé des commissions spéciales par le président du Conseil d'État pour l'examen des affaires qui ont un caractère particulier.

Le président fixe la composition de ces commissions.

Art. 20. Chaque membre du Conseil d'État peut assister avec voix délibérative aux réunions des commissions dont il n'est pas membre.

Le secrétaire général peut assister aux réunions de commission.

Chapitre 4 – Avis et dispense du second vote

Section 1 - Avis et délibérations

Art. 21. Le Conseil d'État délibère en séance plénière sur les projets d'avis et les affaires que le président a décidé de soumettre aux discussions de l'assemblée. Ces délibérations ne sont pas publiques.

Les résolutions au sujet des affaires soumises au Conseil d'État par le Gouvernement ou la Chambre des Députés sont prises sous la forme d'avis du Conseil d'État; toutes les autres le sont sous celle de délibérations du Conseil d'État.

À moins que la loi n'en dispose autrement, tous les avis et délibérations du Conseil d'État doivent être approuvés en séance plénière.

Section 2 - Dispense du second vote

Art. 22. Il est délibéré en séance publique sur l'accord à donner à la dispense du second vote des projets et propositions de loi. Les résolutions sur l'octroi ou le refus de la dispense du second vote sont arrêtées sous forme de décision du Conseil d'État.

Tout refus de la dispense du second vote doit être motivé et le président porte les motifs du refus par écrit à la connaissance de la Chambre des Députés et du Gouvernement.

Chapitre 5 - Formes de procéder

Art. 23. (1) Le Conseil d'État ne prend sa résolution que lorsque la majorité de ses membres en fonction est réunie. Le secrétaire général assiste aux séances du Conseil d'État et en dresse procès-verbal.

Les résolutions du Conseil d'État sont arrêtées à la majorité des voix. Elles indiquent tant le nombre de conseillers qui ont participé à la résolution, que celui des conseillers qui ont voté pour et celui des conseillers qui ont voté contre.

(2) Les avis sont motivés et comportent des considérations générales, un examen des articles et, le cas échéant, des propositions de texte.

Chaque membre du Conseil d'État peut soumettre aux délibérations en séance plénière une opinion dissidente qui peut être appuyée par un ou plusieurs autres conseillers. Les opinions dissidentes sont annexées à l'avis du Conseil d'État et indiquent le nombre de conseillers qui les ont appuyées.

Le président et le secrétaire général attestent l'authenticité des résolutions prises.

Art. 24. (1) Les membres du Conseil d'État ne peuvent siéger, délibérer ou décider dans aucune affaire dans laquelle, soit eux-mêmes, soit leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement, ont un intérêt personnel.

(2) Aucun membre du Conseil d'État ne peut ni participer à la rédaction d'un avis, ni prendre part à un vote ayant trait à un projet ou une proposition de loi ou un projet de règlement, à l'élaboration desquels il a participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'État.

Art. 25. Les avis relatifs aux affaires soumises aux délibérations du Conseil d'État par le Gouvernement ont un caractère secret et ne peuvent être communiqués par le Conseil qu'à l'administration concernée. Toutefois, les avis émis au sujet de projets ou propositions de loi qui ont déjà fait l'objet d'un dépôt ou d'une communication à la Chambre des Députés, ainsi que les avis sur les projets de règlement grand-ducal ont un caractère public.

Le Bureau du Conseil d'État peut décider de la publicité ou de la confidentialité des autres délibérations.

Art. 26. Le Conseil d'État arrête son règlement d'ordre intérieur et les règles déontologiques de ses membres, qui sont publiés au Mémorial.

Chapitre 6 - Rapports avec le Gouvernement, la Chambre des Députés et les autorités publiques

Art. 27. (1) En matière législative et réglementaire, les rapports du Conseil d'État avec le Gouvernement et ses membres ont lieu par l'intermédiaire du Premier ministre, ministre d'État.

La saisine du Conseil d'État se fait au plus tard concomitamment au dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés.

(2) Les rapports du Conseil d'État avec la Chambre des Députés en matière législative ont lieu par l'intermédiaire des présidents des deux institutions.

Art. 28. (1) Les membres du Gouvernement et la commission parlementaire en charge du projet ou de la proposition de loi doivent être entendus par le Conseil d'État ou par les commissions chaque fois qu'ils le demandent aux fins de livrer des éclaircissements aux affaires en délibération.

(2) Le Conseil d'État siégeant en séance plénière et les commissions peuvent appeler à leurs délibérations les personnes qui leur paraissent pouvoir éclairer la délibération par les connaissances spéciales de celles-ci. Elles peuvent encore convoquer, sur la désignation des membres du Gouvernement, des fonctionnaires et agents publics pour obtenir des éclaircissements sur les affaires en délibération.

Chapitre 7 - Secrétariat du Conseil d'État

Section 1 - Cadre

Art. 29. Le Conseil d'État dispose d'un secrétariat dirigé par un secrétaire général.

Le cadre du personnel comprend un secrétaire général et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'État selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

Art. 30. En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance du poste de secrétaire général, ses fonctions sont assurées par un fonctionnaire de la carrière supérieure en fonction tel que prévu à l'article 29, alinéa 2, de la présente loi.

Section 2 - Formation et conditions de nomination

Art. 31. Les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement prévues à l'article 29 alinéa 2 doivent remplir, sans préjudice des conditions particulières visées à l'article 32 ci-après, les mêmes conditions que les candidats aux fonctions analogues auprès de l'administration gouvernementale.

Art. 32. Un règlement grand-ducal détermine les modalités d'organisation des stages, des examens de fin de stage et des examens de promotion et peut fixer des conditions particulières de recrutement, de stage, de nomination et d'avancement pour le personnel du secrétariat du Conseil d'État.

Art. 33. Avant d'entrer en fonctions, les fonctionnaires énumérés à l'article 29 prêtent entre les mains du président du Conseil d'État le serment suivant: " Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité."

Chapitre 8 - Dispositions budgétaires

Art. 34. Le Bureau élabore les propositions budgétaires du Conseil d'État, qui sont ensuite soumises aux délibérations du Conseil en séance plénière. Il arrête les règles internes pour l'exécution du budget du Conseil d'État.

Art. 35. (1) Le budget des recettes et des dépenses de l'État arrête annuellement la dotation au profit du Conseil d'État au vu de l'état prévisionnel établi par ce dernier.

(2) L'examen de la comptabilité des fonds du Conseil d'État est confié à une commission spéciale, instituée au sein de celui-ci et assistée par un réviseur d'entreprises à désigner annuellement. La composition et les modalités d'opérer de la commission et la désignation du réviseur d'entreprises sont déterminées par le règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État.

(3) Le Conseil d'État, sur le rapport de la commission spéciale, se prononce sur l'apurement des comptes.

Art. 36. Les conseillers d'État jouissent d'une indemnité annuelle d'un maximum de 300 points indiciaires. À cette indemnité s'ajoutent pour le président et les vice-présidents du Conseil d'État une indemnité annuelle maximale de respectivement 220 et 60 points indiciaires pour frais de représentation. Les indemnités revenant aux membres du Conseil d'État ne sont pas soumises à cotisation pour l'assurance-maladie.

Les indemnités allouées aux membres du Conseil d'État peuvent être cumulées avec tout traitement ou pension.

Le mode de répartition des indemnités des membres du Conseil d'État et leurs frais de voyage et de séjour sont fixés par règlement grand-ducal.

Chapitre 9 – Disposition modificative

Art. 37. A l'article 6, paragraphe 11, première phrase de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, les mots « et du Conseil d'État » sont supprimés.

Chapitre 10 - Dispositions transitoires et finales

Art. 38. Par dérogation à l'article 5, alinéa 2, le mandat des conseillers d'État en fonctions à l'entrée en vigueur de la présente loi sera de quinze ans.

Art. 39. La loi du 12 juillet 1996 portant organisation du Conseil d'État, telle qu'elle a été modifiée dans la suite, est abrogée.

Art. 40. La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

Art. 41. La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes "loi du ... sur l'organisation du Conseil d'État".

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} se décline en deux paragraphes dont le premier a pour objet de déterminer le champ des attributions du Conseil d'État en matière législative et réglementaire alors que le deuxième paragraphe touche au contenu des avis et définit plus particulièrement le champ du contrôle de la conformité des textes à aviser par rapport aux normes de droit supérieures.

Selon les prescriptions du premier alinéa du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État rend son avis tant sur les projets que sur les propositions de loi ainsi que sur les amendements respectifs. Ce faisant, l'alinéa en question reprend la formulation actuellement prévue à l'endroit de l'alinéa premier du paragraphe 1 de l'article 2 de la loi en vigueur, tout en ajoutant la précision relative aux amendements. En ce qui concerne les règlements grand-ducaux, l'avis du Conseil d'État n'est toutefois pas requis pour les amendements. Il s'agit ici de préserver la réactivité de l'exécutif en évitant d'alourdir la procédure par des allers et retours dans le domaine réglementaire.

Le deuxième alinéa du même paragraphe reprend en l'état l'actuel paragraphe 4 de l'article 2 de la loi en vigueur qui règle l'hypothèse prévue à l'article 65 de la Constitution dans laquelle l'avis du Conseil d'État doit intervenir endéans les trois mois au plus.

Le troisième alinéa du même paragraphe règle la procédure de l'urgence en application de laquelle le pouvoir exécutif peut se dispenser de demander l'avis du Conseil d'État en matière réglementaire. Le texte précise néanmoins que l'urgence ne saurait faire l'objet d'un contrôle judiciaire. La finalité ici recherchée ne réside pas dans la volonté de ne plus devoir motiver le recours à l'urgence à l'avenir. En effet, la nécessité de motiver dans un État de droit le recours à l'urgence n'est pas contestée et 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'État. Ce à quoi le Gouvernement entend aboutir, c'est de mettre fin au contrôle par le juge du bien-fondé de la motivation du recours à l'urgence. Si la jurisprudence s'est satisfaite dans un premier temps à contrôler la seule existence purement formelle d'un rapport motivé du recours à l'urgence à l'adresse du chef de l'État, elle a fini par étendre son contrôle à l'analyse du fond de la motivation invoquée pour en vérifier le bien-fondé. Au vu du recours assez fréquent à l'urgence en matière réglementaire et en raison de l'existence du principe de l'exception d'illégalité, cette 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.

Le deuxième paragraphe de l'article 1^{er} reprend la formulation retenue à l'endroit de l'actuel paragraphe 2 de l'article 2 de la loi en vigueur tout en ajoutant les actes juridiques de l'Union européenne parmi l'énumération des normes juridiques supérieures par rapport auxquelles le Conseil d'État opère son contrôle de conformité des lois et règlements.

Ad article 2

Cet article reprend la formulation retenue actuellement sous les deux alinéas de l'article 3 de la loi en vigueur. Le troisième alinéa actuel n'est plus repris alors que l'hypothèse visée ne s'est jamais produite dans l'histoire récente de l'institution.

Le premier alinéa s'aligne, en ce qui concerne le choix des mots utilisés, sur le texte de l'article 83bis de la Constitution. En effet, le Gouvernement souhaite préciser dans la loi que la saisine du Conseil d'État peut porter « sur toutes autres questions » touchant tant au fond d'un projet en devenir qu'à des considérations de légistique formelle.

Le second alinéa reprend l'actuel alinéa 2.

Ad article 3

Pour renforcer la lisibilité du texte et pour assurer le caractère complet du dispositif, cet article mentionne la dispense du second vote parmi les attributions du Conseil d'État.

Ad article 4

Cet article correspond à l'actuel article 4. La terminologie employée au niveau des diplômes est mise à jour afin de s'aligner à celle en vigueur au niveau de la fonction publique étatique. Dorénavant, et en dehors des 21 membres, seul le Grand-Duc Héritier pourra encore être nommé membre du Conseil d'État. Le maintien de ce 22^{ème} membre s'impose en raison des hautes fonctions que l'Héritier sera appelé à couvrir à la tête de l'État et sa qualité de conseiller d'État l'aidera à se préparer utilement à sa fonction de chef de l'État. Ainsi, les autres membres de la Famille ne feront plus partie du Conseil d'État. Ces changements sont en ligne avec les travaux d'élaboration d'une nouvelle Constitution desquels il ressort que seuls ceux appelés à exercer les fonctions de chef de l'État sont directement visés par les dispositions constitutionnelles et institutionnelles en projet.

Ad article 5

Cet article reprend la formulation de l'actuel article 5, sauf en ce qui concerne la disposition concernant la Famille régnante qui n'y figure plus en tant que telle pour la raison qui vient d'être exposée au commentaire précédent.

Pour garantir un renouveau au niveau des membres du Conseil d'État en adéquation avec l'évolution sociale et dans le but d'assurer davantage de roulement, le Gouvernement préconise de ramener la durée de mandat de 15 à 12 ans. De l'avis du Gouvernement cette durée est à l'intersection de ces deux prémisses et garantit que l'institution puisse compter sur des conseillers avisés, forts de leurs expériences acquises au sein de la Haute corporation. Par ailleurs, le choix de recourir à la durée de 12 ans résulte du consensus qui s'est formé à l'issue du tour de consultation sur la réforme du Conseil d'État des tous les partis politiques dont la très large majorité s'était exprimée clairement en faveur des 12 ans.

La faculté de conférer aux conseillers d'État un titre honorifique de leurs fonctions après la fin de leur mandat par arrêté grand-ducal est inscrite au niveau de la loi pour l'assoir sur une base légale.

Ad article 6

Cet article reprend les termes de l'actuel article 10, à la différence près que la condition de résidence a été biffée alors qu'elle n'a plus lieu d'être au 21^{ème} siècle où les moyens de transports modernes permettent aisément à tout conseiller d'État qui établirait sa résidence principale au sein de la Grande-Région de satisfaire sa tâche.

La condition d'âge minimal de 30 ans est laissée en l'état alors qu'elle répond toujours au souci de garantir que les conseillers soient dotés d'une expérience certaine de la vie les dotant de la maturité tout aussi nécessaire qu'indispensable pour exercer leurs hautes fonctions consultatives.

L'énumération des incompatibilités de mandat est agencée de manière à parfaire la lisibilité de la disposition et elle est complétée, à l'instar du texte de la nouvelle Constitution en projet, par les fonctions de membre du Parlement européen.

Ad article 7

Cet article reprend l'hypothèse du seul renouvellement partiel du Conseil d'État telle que réglée à l'article 7 actuel. Pour les dispositions qui gouvernent le renouvellement intégral il est renvoyé à l'article 12.

Au vu du rôle clé dévolu à la Haute corporation d'aviser les textes lui soumis dans le cadre du processus tant législatif que réglementaire et pour garantir à l'institution de conserver sa légitimité, le Gouvernement opte pour le maintien du système de nomination actuel permettant au Conseil d'État, à la Chambre des Députés et au Gouvernement de proposer leurs candidats.

La formulation retenue met fin au système de la liste des trois candidats alors que la pratique a démontré à suffisance que seul le candidat figurant en tête de la liste est nommé. Dans ce nouveau système, la mission dévolue au Grand-Duc consiste à nommer le candidat lui proposé par l'autorité investie du pouvoir de désignation sans disposer à cet égard d'un quelconque pouvoir d'appréciation.

Afin de permettre que la Haute corporation puisse compter sur un membre correspondant au plus près au profil vacant, le Conseil d'État élabore un profil déterminé, dans lequel figure la qualification et/ou l'expérience professionnelle recherchée, qu'il doit soumettre à l'autorité appelée à désigner le candidat. Compte tenu du fait que l'expérience démontre que les personnes qui se portent candidats ne correspondent pas toujours exactement au profil recherché, il y a lieu de retenir que le profil à lui seul ne saurait être déterminant voire contraignant, mais qu'il est destiné à orienter l'autorité de désignation dans le choix qu'elle est appelée à opérer. Ce nouveau système constitue en tout état de cause un gain qualitatif qui permettra d'optimiser d'autant la procédure de sélection des candidats.

Ad article 8

Cette disposition est nouvelle et répond assurément à la volonté exprimée par la très grande majorité des partis politiques, à l'occasion du tour de consultation sur la réforme du Conseil d'État, de doter le Conseil d'État davantage de représentativité au niveau politique. Le but recherché étant de veiller à ce que la composition du Conseil d'État reflète à peu près les forces politiques représentées à la Chambre des Députés. Pour assurer que cette représentation soit proportionnée à l'assise des forces politiques en question, la représentation ici choisie se base

sur la représentativité des forces au cours des deux législatures qui précèdent immédiatement le moment auquel s'opère la désignation du candidat et fixe le seuil d'entrée éliminatoire à trois sièges au moins au cours de chacune des deux législatures. La raison de recourir au référentiel des deux législatures plutôt que d'une voire trois ou plus, répond au double souci de combiner la nécessité d'avoir une certaine pérennité du groupe ou de la sensibilité politique sur l'échiquier politique à la durée du mandat de conseiller nommé qui s'étale sur 12 ans (ce qui est assez près de la durée de deux législatures) et non plus sur 15 ans ce qui aurait vraisemblablement porté le référentiel à 3 législatures. Le seuil éliminatoire des trois sièges correspond quant à lui au souci d'assurer la proportionnalité entre la représentation à la Chambre et celle au Conseil d'État. Le Gouvernement préconise de suivre un raisonnement consistant à mettre d'un côté les 60 membres de la Chambre et de l'autre les 21 (donc très près de 20) membres du Conseil d'État pour arriver à un ratio de 1 sur 3. Un conseiller d'État valant en termes de proportionnalité représentative 3 Députés.

A l'issue de chaque scrutin législatif, il y a lieu de calculer la somme des sièges à la Chambre des Députés recueillis par chaque groupe ou sensibilité politique sur les deux dernières élections législatives. Au vu du seuil éliminatoire de 3 sièges, il n'y a lieu de retenir que les seuls groupes ou sensibilités politiques ayant obtenu au moins 3 sièges lors des deux dernières élections législatives.

Le nombre de sièges au Conseil d'État revenant à chaque groupe ou sensibilité politique éligible au regard des critères est calculé suivant le mode de scrutin proportionnel à savoir la méthode du plus fort reste (quotient de Hare).

Pour calculer le quotient de Hare on divise le nombre total de sièges à la Chambre des Députés sur deux scrutins (120) par le nombre de sièges à pourvoir au Conseil d'État (21).

Le quotient ainsi obtenu est de 5,71.

Pour chaque groupe ou sensibilité politique, il y a lieu de calculer la somme des sièges obtenus à l'occasion des deux derniers scrutins.

Cette somme est divisée par le quotient. Le résultat ainsi obtenu, abstraction faite des positions derrière la virgule, donne le quotient entier qui indique le nombre de sièges au Conseil d'État à revenir à chaque groupe ou sensibilité politique.

Les sièges sont alors affectés en application du quotient entier.

Les sièges non attribués sont distribués aux groupes et sensibilités politiques dans l'ordre de leur plus fort reste.

Le reste de chaque groupe ou sensibilité politique est déterminé en soustrayant de la somme des sièges à la Chambre des Députés recueillis par un groupe ou sensibilité politique lors des deux derniers scrutins, le produit de la multiplication du quotient entier obtenu précédemment par le quotient de Hare.

À l'issue de cette nouvelle répartition chacun des groupes ou sensibilités politiques a obtenu un nombre déterminé de sièges, le total étant 21. Cette répartition sert de référence lorsqu'il s'agit de pourvoir aux vacances de sièges qui interviennent successivement jusqu'aux prochaines élections législatives.

Ad article 9

Pour des raisons de clarté du dispositif, il a semblé utile de mentionner que tant l'article 5 alinéa 2 (durée de mandat de douze ans) que les articles 7 (procédure pour pourvoir à la vacance d'un siège) et 8 (représentativité au niveau politique) ne s'appliquent pas en ce qui concerne la nomination par le Grand-Duc du Grand-Duc Héritier en tant que 22^{ème} membre du Conseil d'État.

Ad article 10

Cet article a trait à la procédure de désignation d'un candidat par le Conseil d'État. Il reprend une large partie des dispositions actuellement inscrites à la section 3 du chapitre 4 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État et poursuit la finalité de donner une assise à ces règles au niveau de la loi. Cette motivation a également guidé le Gouvernement dans le choix des autres dispositions du règlement d'ordre intérieur qui sont dorénavant insérées dans la loi.

En l'absence d'innovation quant au fond du dispositif repris, la nouvelle disposition n'est pas autrement commentée.

Ad article 11

Cet article constitue la reprise formelle à l'identique de la disposition actuellement inscrite à l'article 6 de la loi organique du Conseil d'État.

Ad article 12

Cet article constitue le pendant de l'article 7 nouveau et règle l'hypothèse d'un renouvellement intégral du Conseil d'État à la suite d'une dissolution. L'article reprend, sous une forme modifiée, les dispositions actuellement inscrites à l'article 7 de la loi organique du Conseil d'État. Les modifications ici apportées s'alignent sur celles plus amplement décrites à l'endroit du commentaire de l'article 7. Ainsi, et par parallélisme, la formulation retenue met fin au système de la liste des dix candidats sur laquelle il y aurait lieu d'en choisir sept et se limite dorénavant aux sept candidats à nommer par le Grand-Duc. La mission dévolue au Grand-Duc consiste à nommer le candidat lui proposé par l'autorité investie du pouvoir de désignation sans disposer à cet égard d'un quelconque pouvoir d'appréciation.

Ad article 13

Cet article reprend les prescriptions actuellement inscrites à l'article 11 de la loi organique du Conseil d'État. Comme la disposition égale en vigueur prévoit que la prestation du serment à lieu devant le Grand-Duc mais qu'en pratique ce dernier délègue sans exception cette mission au Président du Conseil d'État, il est proposé d'aligner le texte à la pratique institutionnelle. Ceci aura l'avantage certain de simplifier d'autant la procédure administrative, alors que dans le système en vigueur chaque arrêté grand-ducal de nomination d'un conseiller d'État est à accompagner, sinon à faire suivre, d'un arrêté grand-ducal portant délégation en vue de recevoir la prestation de serment. Dorénavant, le serment n'est plus à prêter devant le Grand-Duc, mais devant le Président de l'institution qui y est habilité d'office par la loi sans devoir se faire remettre un arrêté grand-ducal.

Certes, en cas de renouvellement intégral du Conseil d'État, l'institution ne dispose pas encore dans cette phase de renouvellement de Président de sorte que le deuxième alinéa de l'article 13

prévoit qu'en pareille hypothèse le serment est presté entre les mains du Grand-Duc ou de son délégué.

Ad article 14

Cet article concerne la procédure de désignation du président et des deux vice-présidents. Il reprend l'actuel article 8 de la loi organique du Conseil d'État. La disposition innove toutefois dans le sens de permettre une nomination pour une durée de deux ans (actuellement un an) maximale avec possibilité d'un seul renouvellement pour deux ans supplémentaires. Par ailleurs, la limitation à un seul renouvellement (soit un mandat maximal de quatre ans sur une période de mandat maximale de 12 ans en tant que conseiller d'État) permettra de garantir une présidence tournante.

Ad article 15

Cet article reprend tant les termes de l'actuel article 16 de la loi organique du Conseil d'État en l'adaptant à la réalité institutionnelle et en y ajoutant les précisions nécessaires que les articles 1, 2, 3 et 6 du règlement d'ordre intérieur. Dorénavant, la présidence revient au Président de l'institution, qui représente le Conseil d'État, et non au Grand-Duc qui n'a d'ailleurs jamais présidé le Conseil d'État dans l'histoire récente.

Ad article 16

Cet article reprend certains passages du règlement d'ordre intérieur. Il s'agit :

- de l'alinéa 1^{er} de l'article 7 ;
- de la première phrase du premier alinéa de l'article 8 ;
- de la première phrase de l'alinéa deux du même article ;
- de l'alinéa 3 du même article.

Ad article 17

Cet article reprend l'article 9 du règlement d'ordre intérieur. La précision quant au caractère non public des réunions des commissions est ajoutée.

Ad article 18

Cet article reprend la première phrase l'article 10 du règlement d'ordre intérieur. Est ajouté la précision qu'il appartiendra au Bureau de désigner pour chaque commission un agent relevant du secrétariat afin de seconder les conseillers d'État dans leurs tâches au sein des commissions respectives.

Ad article 19

Cet article reprend l'alinéa 1 de l'article 11 et la phrase 1 de l'alinéa 2 du même article du règlement d'ordre intérieur.

Ad article 20

Cet article reprend la dernière phrase de l'article 11 du règlement d'ordre intérieur. Est ajouté la faculté que le secrétaire général puisse assister aux réunions des commissions tel que prévu à l'article 51 deuxième phrase du règlement d'ordre intérieur.

Ad article 21

Cet article reprend en l'état l'article 25 du règlement d'ordre intérieur.

Ad article 22

Cet article traite de la dispense du second vote. Il reprend l'article 24 du règlement d'ordre intérieur. Il innove dans le sens que dorénavant tout refus de dispense doit être motivé et que lesdits motifs invoqués doivent être portés à la connaissance de la Chambre des Députés et au Gouvernement.

Ad article 23

Cet article concerne les formes de procéder du Conseil d'État.

Les deux alinéas du premier paragraphe reprennent l'article 17 de la loi organique du Conseil d'État ainsi que la première phrase du dernier alinéa de l'article 16 de la même loi.

Le premier élément novateur consiste à redéfinir le quorum de présence nécessaire au Conseil d'État pour qu'il puisse valablement prendre une résolution. Dorénavant, la majorité des membres en fonction doit être présente. En effet, il peut arriver qu'à l'occasion du départ rapproché d'un certain nombre de conseillers d'État, dont le mandat est venu à échéance, il y ait une discussion quant à la possibilité pour le Conseil d'État de se réunir valablement. D'après le nouveau texte, et à titre purement illustratif, si ce nombre est de 18 au moment de la prise de résolution il faut que 10 conseillers soient présents au moment du vote qui est pris à la majorité des voix.

Le deuxième élément novateur exige que les résolutions prises par la Haute corporation doivent indiquer, à titre d'information et dans une forme toujours anonyme par rapport aux conseillers d'État visés, tant le nombre de conseillers ayant participé au vote, que celui qui ont voté en faveur et à l'encontre de la résolution. Cette nouveauté correspond à la volonté exprimée par une majorité des partis politiques à l'occasion du tour de consultation sur la réforme du Conseil d'État.

Le paragraphe 2 exige ensuite que chaque avis doive être motivé et précise sa forme de présentation. Le deuxième alinéa de ce même paragraphe reprend en partie les dispositions relatives aux avis séparés, inscrites à l'endroit de l'article 28 in fine du règlement d'ordre intérieur, quitte à les requalifier d'opinions dissidentes, termes employés dans les enceintes internationales telles que la Cour européenne des droits de l'Homme.

Les opinions dissidentes devront renseigner le nombre de conseillers qui les ont appuyés, La dernière phrase de ce paragraphe 2 reprend le dernier alinéa de l'article 17 de la loi organique et a trait à l'authenticité des résolutions.

Ad article 24

Cet article a pour objet d'éviter les conflits d'intérêts et reprend en l'état l'actuel article 18 de la loi organique du Conseil d'État.

Ad article 25

Cet article concerne la confidentialité et la publicité des avis et reprend le deuxième et le troisième alinéa de l'article 37 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État. L'élément novateur consiste à entériner la pratique actuelle de la publicité d'office des avis sur les projets de règlement grand-ducal en l'inscrivant dans le texte de la loi.

Ad article 26

À l'instar de ce qui est prévu pour la Chambre des Députés et pour le Gouvernement, cet article confère au Conseil d'État le pouvoir de se doter de son propre règlement d'ordre intérieur et de fixer les règles déontologiques de ses membres en toute autonomie, sans devoir se soumettre à la tutelle de l'exécutif. Les dispositions en question prendront la forme d'un règlement d'ordre intérieur, arrêté par le Conseil d'État, et continué au Ministère d'État en vue de sa publication au Mémorial A.

Ad article 27

Cet article règle les rapports du Conseil d'État avec les autres institutions. Il reprend l'actuel article 19 de la loi organique du Conseil d'État.

L'élément novateur consiste à préciser que les relations avec le Gouvernement passent par l'intermédiaire du Premier ministre, tandis que celles avec la Chambre des Députés passent par les présidents respectifs des deux institutions.

Une autre nouveauté concerne le moment de la saisine du Conseil d'État d'un projet de loi. En effet, comme il s'est avéré que, nonobstant la formulation de l'article 2 (1) de la loi organique du Conseil d'État, la saisine préalable du Conseil d'État avant le dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés n'a pas lieu en pratique, le tour de consultation des partis politiques sur la réforme du Conseil d'État a clairement indiqué que les partis sont unanimes pour que le texte de la loi soit adapté afin d'entériner la pratique actuelle qui est inscrite à l'endroit de l'article 2(3) de la loi organique en tant que procédure d'urgence. Pour conserver la possibilité pour le Gouvernement de saisir le Conseil d'État avant le dépôt d'un projet de loi à la Chambre des Députés, la nouvelle disposition prend soin de se limiter à définir que la saisine se fait au plus tard concomitamment à ce dépôt.

Ad article 28

L'article sous revue a pour finalité d'étendre le mécanisme de concertation interinstitutionnel et correspond à la volonté exprimée par la grande majorité des partis politiques consultés au sujet de la réforme du Conseil d'État.

À la place du dispositif actuel inscrit à l'article 20 de la loi organique qui réserve encore une large part au rôle et à l'initiative du Premier ministre, il est proposé d'insérer une nouvelle disposition à l'endroit d'un paragraphe 1^{er} qui attribue un rôle égalitaire tant aux membres du Gouvernement qu'aux membres d'une commission parlementaire en charge d'un projet. Conformément à la disposition prévue à l'endroit de l'article 27 nouveau, la prise de contact

passé bien entendu de part et d'autre par l'intermédiaire des présidents des institutions concernées.

Le second paragraphe concerne les autres personnes et reprend assez fidèlement le contenu de l'article 21 de la loi organique du Conseil d'État.

Ad article 29

L'article sous revue concerne le cadre du secrétariat du Conseil d'État. Il reprend les articles 22 et 23 de la loi organique du Conseil d'État. En ce qui concerne l'article 22 précité, le texte ici repris tient déjà compte de la récente modification intervenue au niveau de l'alinéa 2 qui entrera en vigueur en date du 1^{er} octobre 2015.

Ad article 30

Cet article reprend, dans une forme adaptée au nouveau cadre tel qu'issu des modifications décrites à l'article précité, la disposition actuellement inscrite à l'endroit de la dernière phrase de l'article 16 de la loi organique du Conseil d'État.

Ad article 31

L'article sous revue concerne les candidats aux fonctions des différentes catégories de traitement auprès du Conseil d'État qui sont soumis aux mêmes conditions que leurs collègues auprès de l'administration gouvernementale.

Ad article 32

Cet article reprend en l'état la disposition inscrite à l'endroit de l'article 26 de la loi organique du Conseil d'État qui délègue au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les modalités en relation avec la carrière du personnel du secrétariat.

Ad article 33

L'article reprend la procédure ainsi que la formule du serment inscrite à l'endroit de l'article 27 de la loi organique du Conseil d'État.

Ad article 34

Cet article concerne la procédure d'élaboration des propositions budgétaires. Il reprend, en raison de son importance, dans le corps de la loi la disposition inscrite au dernier alinéa de l'article 8 du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'État.

Ad article 35

L'article sous revue reprend en l'état les dispositions inscrites à l'endroit de l'article 32 de la loi organique du Conseil d'État dont les trois paragraphes sont repris à l'identique, sauf la dernière phrase du dernier paragraphe qui ne doit pas nécessairement figurer dans le corps de la loi.

Ad article 36

Cet article reprend dans le corps de la loi la disposition actuellement inscrite à l'endroit du premier paragraphe de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'État. En effet, les indemnités qui créent une charge pour le budget de l'État pour plus d'un exercice doivent trouver leur place dans une loi.

Pour le reste, l'article sous revue reprend en l'état, en inversant l'ordre, les deux alinéas de l'article 13 de la loi organique du Conseil d'État.

Ad article 37

La disposition modificative en question a trait au régime des cabarets et concerne plus particulièrement la procédure relative aux autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place. Dans le but bien compris de délester le rôle du Conseil d'État de tout dossier en relation avec des actes administratifs individuels, l'article sous revue modifie le dispositif légal précité dans le sens de ne plus soumettre l'autorisation à délivrer à l'avis préalable du Conseil d'État.

Ad article 38

La disposition transitoire en question vise à permettre aux conseillers d'État en fonction au jour de l'entrée en vigueur de la loi de conserver le droit acquis à l'exercice de l'entièreté de la durée de leurs fonctions telle qu'elle existait au moment de leur nomination, à savoir pour une durée de quinze ans, sauf révocation éventuelle.

Ad article 30

Étant donné que la loi sous revue porte organisation du Conseil d'État, il va de soi que la loi organique actuelle perd sa raison d'être et doit être abrogée.

Ad article 40

Pour assurer que les acteurs impliqués aient le temps de préparation nécessaire pour la mise en application des nouvelles dispositions, il est proposé de prévoir une entrée en vigueur décalée par rapport au vote de la nouvelle loi. La Chambre des Députés et le Conseil d'État devront notamment modifier les règles inscrites dans leurs règlements intérieurs respectifs. Le Gouvernement, devra avec l'aide du Conseil d'État, procéder à la modification du règlement grand-ducal du 15 mai 1997 portant fixation des indemnités des membres du Conseil d'État. Partant, il est proposé que l'entrée en vigueur ait lieu le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

Ad article 41

Le recours à un intitulé sous forme abrégée est souhaitable pour des raisons de lisibilité des références qui seront faites à la présente loi, notamment en cas de recours à la procédure d'urgence en matière réglementaire.