

**adr-**

ALTERNATIV DEMOKRATESCH  
REFORMPARTEI

**Groupe parlementaire**

M. Laurent Mosar

Président de la Chambre des Députés

9, rue du Marché-aux-Herbes

L - 1728 Luxembourg

Luxembourg, le 3 mai 2013

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 21 mars 2013, nous nous permettons de vous faire parvenir en annexe la prise de position de l'ADR sur la réforme du Conseil d'État.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.



Gast Gibéryen

Député



Fernand Kartheiser

Député

# Réflexions quant à une réforme éventuelle du Conseil d'Etat

-

## Prise de position de l'ADR

### 1. *Rôle et attributions du Conseil d'Etat*

#### 1.1. *Quel doit être le rôle du Conseil d'Etat?*

*Etes-vous d'avis qu'à côté de son rôle de contrôle de la légalité (des règlements), de la constitutionnalité, de la compatibilité des textes lui soumis avec les principes généraux du droit voire de la conformité des projets de loi avec les normes juridiques supérieures, constitutionnelles ou internationales ainsi que de la cohérence du droit et de la qualité du travail législatif, le Conseil d'Etat devra continuer à pouvoir se prononcer sur l'opportunité des textes qui lui sont soumis?*

*Ou préférez-vous que la Haute Corporation se limite au premier pilier d'attributions précitées?*

#### 1.2. *Y a-t-il lieu de procéder à des modifications au niveau des attributions mêmes du Conseil d'Etat?*

En ce qui concerne le rôle et les attributions du Conseil d'État, l'ADR a retenu dans son programme électoral pour les élections législatives de 2009 :

« Nach Ansicht der ADR ist der Staatsrat in erster Linie ein beratendes Organ des Parlaments und nicht der Exekutivgewalt, also der Regierung. Er muss seine Rolle als beratendes Organ nicht nur behalten, sondern seine Kompetenzen sollen noch gestärkt werden. Er soll nationale und internationale Gesetzesvorlagen, oder auch andere Texte mit legislativem Charakter, auf die Einhaltung der Menschenrechte und anderer höherer Normen, auf ihre Verfassungskonformität, auf ihre Rechtsstaatlichkeit und ihre allgemeine juristische Qualität hin prüfen und darf bei dieser Arbeit in keiner Weise behindert werden. »

L'ADR étant favorable à ce que soient renforcées les attributions du Conseil d'État, celui-ci doit continuer à se prononcer sur l'opportunité des textes qui lui sont soumis.

### 2. *Procédure législative*

#### 2.1. *Marquez-vous votre accord avec les mesures retenues par le groupe de travail interinstitutionnel à haut niveau lors de sa réunion du 5 septembre 2012 relatives :*

- à l'accélération de la procédure législative,  
- au statut des oppositions formelles du Conseil d'Etat et à la décision du Conseil d'Etat sur la dispense du second vote constitutionnel,  
- à l'instauration d'un mécanisme de concertation institutionnalisé entre les acteurs du processus législatif.

*Au cas où tel ne serait pas le cas, quelles seraient vos propositions ?*

L'ADR est favorable à ce que le Conseil d'État dispose d'un délai de six mois pour aviser les projets de loi dont il est saisi et de trois mois pour émettre un avis sur des amendements. Afin d'accélérer la procédure législative, il est notamment nécessaire de procéder à un renforcement du cadre du personnel du Conseil d'Etat (cf. point 4) et d'augmenter le nombre de séances de la Chambre des Députés.

L'ADR est d'avis que les oppositions formelles du Conseil d'État doivent conserver le statut qui leur est conféré actuellement. L'ADR exige encore que le Conseil d'État puisse saisir la Cour constitutionnelle, si la Chambre des Députés adopte un projet ou une proposition de loi sans avoir tenu compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État. La saisine de la Cour constitutionnelle interviendrait entre le premier et le second vote constitutionnel. La procédure législative serait interrompue jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle ait rendu un arrêt.

*2.2. En vue d'assurer une transposition accélérée des actes communautaires quelle est votre position face à la transposition des textes européens et plus particulièrement la procédure de transposition des directives européennes par voie réglementaire ?*

*Comment voyez-vous l'intervention tant de la Chambre des Députés que du Gouvernement et du Conseil d'Etat?*

L'ADR s'est déjà exprimé au sujet de la transposition des actes communautaires dans le cadre de sa récente prise de position concernant la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution <sup>1</sup> (cf. notamment l'article 55). La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle prône justement le recours à la voie réglementaire. L'ADR y est toutefois opposé :

« Il serait inadmissible d'exclure à ce point la Chambre des Députés du processus décisionnel et d'empêcher à ce point l'émergence d'un débat public sur les sujets concernés. En cas de procédure d'urgence, le Conseil d'État, même s'il n'a qu'une fonction consultative, ne serait pas non plus amené à se prononcer sur les actes législatifs européens. L'article en question donnerait carte blanche au pouvoir exécutif, alors que l'ADR prône justement une plus forte implication de la Chambre des Députés dans le processus décisionnel européen. »<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Prise de position de l'ADR concernant la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, 11 mars 2013*

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 14

Il est essentiel que les commissions parlementaires soient saisies de l'ensemble des actes communautaires qui relèvent de leur ressort. La transposition des directives doit en principe se faire par des lois votées à la Chambre des Députés et non pas par voie réglementaire.

*2.3. Comme le Gouvernement saisit de façon constante la Chambre des Députés sans que le Conseil d'Etat ait été entendu en son avis au préalable, peut-on encore considérer cette procédure prévue par l'article 2 (3) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat comme étant celle de l'urgence ?*

L'ADR est d'avis que la procédure d'urgence doit être maintenue telle qu'elle est prévue par l'article 2 (3) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat. Il serait néanmoins judicieux que le Gouvernement ait moins souvent recours à cette procédure et que le Conseil d'État dispose enfin des ressources nécessaires, et notamment des ressources humaines, lui permettant d'aviser l'ensemble des projets de loi dans un délai raisonnable.

*2.4. Suite à la révision de l'article 65 de la Constitution en 2004, n'y a-t-il pas lieu d'adapter la terminologie de l'article 2 (4) de la loi de 1996 ?*

Il est en effet important de veiller à la cohérence en ce qui concerne la terminologie.

*3. Composition du Conseil d'Etat*

*3.1. Le nombre de vingt et un conseillers est-il toujours adapté pour faire face aux attributions du Conseil d'Etat ainsi qu'à l'augmentation et à la complexité croissante des projets de texte normatifs dont il est saisi ?*

En ce qui concerne la composition du Conseil d'État, l'ADR estime qu'il est nécessaire de procéder à une augmentation du nombre des membres. Concrètement, l'ADR propose que le Conseil d'État soit composé non plus de 21, mais de 31 membres

*3.2. En ce qui concerne la vacance d'un siège de conseiller, est-ce qu'il y a lieu de maintenir le remplacement alternatif (Grand-Duc - Chambre des Députés - Conseil d'Etat) ou est-ce que vous opteriez plutôt pour le droit de nomination et de révocation par la seule Chambre des Députés ?*

*3.3. Pensez-vous qu'il faut maintenir le principe de la liste de trois candidats à soumettre au Grand-Duc ?*

En cas de vacance d'un siège de conseiller, seule la Chambre des Députés devrait avoir le droit de nomination et de révocation. Le principe du remplacement alternatif (Grand-Duc - Chambre des Députés - Conseil d'Etat) doit, au regard de la séparation des pouvoirs, être aboli, tout comme le principe des trois candidatures. Il serait plus judicieux que la Chambre des Députés ne propose qu'une seule candidature.

3.4. *Quelles sont vos propositions pour assurer une représentativité politiquement équilibrée au sein du Conseil d'Etat ?*

Il est primordial que soit assurée une représentativité politiquement équilibrée au sein du Conseil d'État. Il faut par conséquent tenir compte du rapport de force des partis politiques à la Chambre des Députés. Afin d'éviter de trop fortes fluctuations, l'ADR propose que soient pris en considération les résultats des trois dernières élections législatives.

3.5. *Est-ce que vous pensez qu'une représentativité paritaire entre hommes et femmes serait de mise ?*

L'ADR s'oppose à toute logique de quotas, respectivement au principe de la discrimination positive.

3.6. *Est-ce que les conditions requises pour être membre du Conseil d'Etat (Art. 10 de la loi de 1996) sont encore valables ou y a-t-il lieu de procéder à une modification de celles-ci ?*

L'ADR est d'avis qu'il n'y a pas lieu de procéder à une modification des conditions requises pour être membre du Conseil d'État. Les conditions de nationalité et de résidence, notamment, doivent être maintenues.

3.7. *Plaidez-vous par ailleurs pour un élargissement des incompatibilités ou êtes-vous d'avis que les cas actuels sont suffisants ?*

En ce qui concerne les incompatibilités, il n'est pour l'instant pas possible d'être à la fois membre du Conseil d'État et membre du Gouvernement ou membre de la Chambre des Députés. L'ADR est d'avis qu'il faut procéder à un élargissement des incompatibilités afin que les fonctionnaires actifs, les magistrats et d'autres membres de la Justice ne puissent pas non plus être nommés membres du Conseil d'État. Les membres de ces catégories professionnelles doivent toutefois avoir la possibilité de poser leur candidature. En cas de nomination, le nouveau membre du Conseil d'État est de plein droit mis (temporairement) à la retraite.

3.8. *La durée du mandat telle qu'elle est actuellement stipulée donne-t-elle encore satisfaction ?*

En ce qui concerne la durée des mandats, l'ADR est favorable à ce que soient maintenues les dispositions actuellement en vigueur.

3.9. *Est-ce qu'il y a accord sur le principe du recours systématique à des profils de compétences destinés à guider les instances concernées dans la désignation des candidats à un poste vacant de conseiller d'Etat ?*

3.10. *Est-ce qu'il y a accord à ce que les profils de compétence seront arrêtés lors d'une concertation entre le Président de la Chambre des Députés, le Premier Ministre et le Président du Conseil d'Etat ?*

3.11. *Comment cette concertation devra-t-elle être organisée en pratique ?*

Le Conseil d'État doit pouvoir définir lui-même les domaines de compétence à couvrir par le candidat à un poste vacant de conseiller d'État.

4. *Secrétariat du Conseil d'Etat*

4.1. *Pensez-vous qu'il y a lieu de procéder à un renforcement du cadre du personnel du Conseil d'Etat ?*

4.2. *Quel serait le profil des personnes à recruter ?*

L'ADR est d'avis qu'il y a eu de procéder à un renforcement du cadre du personnel du Conseil d'État. Le profil des personnes à recruter devrait être déterminé par le Conseil d'État lui-même.

5. *Publicité des débats*

5.1. *Etes-vous d'avis que la publicité des délibérations du Conseil d'Etat devrait être améliorée ?*

5.2. *Comment percevez-vous cette publicité en pratique ?*

Les délibérations du Conseil d'État doivent rester secrètes. Les résultats des votes doivent en revanche être publiés.

*Divers*

6. *Y a-t-il d'autres mesures que vous voulez voir traités dans le cadre de la réforme du Conseil d'Etat ?*

L'ADR est d'avis que le Gouvernement a, dans le cadre de la procédure règlementaire, trop souvent recours à la procédure d'urgence et que trop de règlements sont publiés sans avoir été avisés par le Conseil d'État. Il faudrait par conséquent procéder à une réforme de la procédure règlementaire : la procédure d'urgence doit se limiter à des cas d'exception et le Conseil d'État doit pouvoir formuler des oppositions formelles sur lesquelles se prononcera la commission parlementaire compétente.

L'ADR souhaite également que le Conseil d'État soit saisi des amendements n'ayant pas été adoptés par la commission parlementaire compétente, sans qu'il soit toutefois obligé de prendre position.

L'ADR est favorable à ce que le Grand-Duc Héritier puisse être nommé membre du Conseil d'État, mais se demande s'il ne serait pas plus judicieux qu'il prenne part aux séances de la Haute Corporation sans toutefois disposer du droit de vote. Ceci permettrait au Grand-Duc Héritier de se préparer à ses futures fonctions tout en instaurant une plus stricte séparation des pouvoirs.