



Monsieur Laurent MOSAR
Président de la Chambre des Députés

Luxembourg, le 17 avril 2013

Monsieur le Président,

Faisant suite à la décision de la Conférence des Présidents, je vous prie de trouver ci-joint la prise de position du groupe politique chrétien-social (CSV) quant à une éventuelle réforme du Conseil d'Etat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.

Marc Spautz
Président du groupe politique

Prise de position du groupe politique chrétien-social (CSV) concernant une éventuelle réforme du Conseil d'Etat

1. Rôle et attributions du Conseil d'Etat

1.1. Le Conseil d'Etat a pour mission d'aviser tous les projets et toutes les propositions de lois et les amendements y afférents. Il en est de même des projets de règlements ainsi que de toutes les autres questions qui lui sont déférées par le Gouvernement ou par les lois et règlements.

Le Conseil d'Etat est tenu de contrôler la compatibilité des textes qui lui sont soumis avec d'autres normes juridiques supérieures (traités internationaux, loi), y compris les principes généraux du droit. Il assure par le biais de ces avis la cohérence du droit et la qualité du travail législatif.

Le Conseil d'Etat peut cependant aussi, et conformément à la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois ou les règlements existants.

A noter que dans la pratique, il est difficile voire impossible de départager clairement l'aspect purement légal de certaines questions de bonne administration générale lors de l'examen des éléments à la base des textes soumis au Conseil d'Etat pour avis.

Par ailleurs, et quand bien même il serait possible de départager les questions de légalité de celles tenant à l'opportunité d'un projet de loi ou de règlement, en enfermant le Conseil d'Etat dans le rôle du gardien de la légalité seule, on lui attribuerait un rôle nécessairement inférieur à celui p.ex. des chambres professionnelles. Celles-ci ont pour missions essentielles de défendre les intérêts des groupes ou secteurs professionnels qu'elles représentent. Dans le cadre de leurs missions, elles ont notamment le droit de faire des propositions au gouvernement dès lors qu'elles interviennent dans leur domaine de compétence. Les chambres professionnelles peuvent, et ne se privent pas dans la pratique de, formuler des avis portant sur l'opportunité même des dispositions législatives ou réglementaires. Il serait assez curieux dans ce contexte de reconnaître plus de pouvoirs à des chambres professionnelles créées par le législateur qu'au Conseil d'Etat, organe consultatif prévu par la Constitution.

Au vu de ce qui précède, il nous semble que le Conseil d'Etat doit pouvoir se prononcer au travers de ses avis sur certains aspects d'opportunité. Son rôle ne saurait se limiter à un simple contrôle de la légalité. Sa mission d'examen est générale et porte sur tous les aspects des projets de loi qui lui sont soumis. Il n'est ni dans l'intérêt de la Chambre des députés ni dans l'intérêt du Gouvernement de limiter cette mission.

A noter toutefois, que si le Conseil d'Etat doit pouvoir se prononcer sur les aspects d'opportunité, il ne saurait toutefois pouvoir formuler des oppositions formelles par rapport à des questions ou des points qui relèveraient purement de l'ordre politique.

1.2. Quant à la question de savoir s'il faut ou non procéder à des modifications au niveau des attributions mêmes du Conseil d'Etat, il échet de noter que la réponse à cette question dépend dans une large mesure sinon exclusivement de la conception que l'on a du rôle du

Conseil d'Etat. A noter encore que ni le Gouvernement ni le Conseil d'Etat, pourtant les principaux acteurs concernés, n'ont fait part à ce jour de leur conception du rôle de la Haute Corporation. On voit mal comment en l'espèce on pourrait concevoir le rôle du Conseil d'Etat ou comment on pourrait proposer des modifications quant à ses attributions si on ignore les propositions du Gouvernement et du Conseil d'Etat.

2. Procédure législative

2.1. Pour aboutir à une amélioration du travail législatif, il nous semble nécessaire de commencer par le processus d'élaboration des textes législatifs qui doit être cohérent et efficace. En effet, si la fixation d'un délai de principe de six mois endéans lequel le Conseil d'Etat doit rendre son avis permet sans aucun doute d'améliorer le processus législatif, encore faut-il que les textes soumis au Conseil d'Etat répondent à des critères de qualité et de structure légistiques adéquates. Or, les textes soumis au Conseil d'Etat ne répondent pas toujours à de tels critères et il existe, par ailleurs, une grande disparité rédactionnelle des projets de lois.

En tout état de cause, il y a lieu de se demander dans ce contexte, s'il ne faudrait pas instaurer un groupe de juristes de haut niveau au sein du gouvernement ayant pour mission d'analyser tous les textes législatifs et réglementaires d'un point de vue légistique. Un tel groupe constituerait sans aucun doute une réelle plus-value. Les textes pourraient à ce moment également faire l'objet d'un premier contrôle de légalité avant d'être déférés au Conseil d'Etat. Ils seraient ainsi épurés des incohérences et des non-conformités les plus flagrantes. Cette façon de faire permettrait aussi à sa manière d'accélérer et de fluidifier la procédure législative.

Le groupe de haut niveau a réfléchi à une amélioration de la concertation entre les trois institutions à travers une systématisation du recours aux mécanismes de concertation qui existent d'ores et déjà afin d'éviter en amont des oppositions formelles ou d'autres critiques plus substantielles. Le groupe de haut niveau retient le principe de l'instauration d'un mécanisme de concertation entre, le cas échéant, le Gouvernement, le Conseil d'Etat et la Chambre des Députés.

A noter que la proposition du groupe de haut niveau d'institutionnaliser la concertation entre les acteurs du processus législatif pose la question de savoir qui est maître des projets de loi, une fois déposés : le Gouvernement ou la Chambre des Députés ? Il est rappelé dans ce contexte que la Chambre des Députés exerce le pouvoir législatif et en tant que telle elle peut p.ex. modifier des projets de lois.

Dans la mesure où il existe déjà des concertations entre les différentes institutions concernées et alors que la plus-value d'une institutionnalisation de celle-ci n'apparaît pas réellement, le groupe politique CSV n'est à ce stade pas favorable à une telle proposition. En tout état de cause, et au cas où un tel mécanisme devrait être néanmoins institutionnalisé, il est impératif que la Conférence des Présidents, qui exerce un rôle clé dans l'organisation des activités de la Chambre des Députés et qui donne son avis aux projets de règlements pour lesquels son assentiment est requis, soit intégrée dans un tel mécanisme.

De manière générale, il y a lieu de se demander si on entend maintenir la procédure telle qu'elle s'est implémentée au fil du temps ou s'il faudrait revenir vers la procédure « ordinaire » prévue par la loi modifiée du 12 juillet 1996 et qui prévoit que le Gouvernement, avant de soumettre à la Chambre des Députés un projet de loi ou de règlement, ait entendu le Conseil d'Etat en son avis. Ce faisant, on éviterait sans aucun doute de nombreuses oppositions formelles voire on les désamorcerait en amont plutôt qu'en aval.

Concernant la question du statut des oppositions formelles du Conseil d'Etat, il est renvoyé au dernier paragraphe du point 1.1. Quant au statut de la décision du Conseil d'Etat sur la dispense du second vote constitutionnel, il nous semble que le refus de la dispense devrait être motivé et se baser sur une opposition formelle préalablement formulée.

2.2. Le groupe politique CSV entend souligner dès l'ingrès que la procédure de transposition des actes européens ne sera pas accélérée par le simple fait que lesdits actes soient transposés par la voie réglementaire plutôt que législative. La procédure de transposition choisie n'aura guère d'incidence sur la rapidité avec laquelle des actes européens seront transposés en droit national. Dans les deux cas, les travaux de transposition devront être entrepris à temps.

Il nous semble dans ce contexte que l'établissement d'une fiche par projet de loi ou de règlement transposant un acte européen et contenant un certain nombre d'informations telles que la fin de la procédure au niveau européen, la date à laquelle le texte communautaire est prêt à être transposé, la date d'envoi pour avis au Conseil d'Etat ou encore la date de dépôt à la Chambre des Députés, constituerait une plus-value. Une telle liste permettrait de mieux gérer les transpositions et de voir à quel niveau d'éventuels retards s'annonceraient pour pouvoir ainsi intervenir, le cas échéant, de manière adéquate.

Il n'en demeure pas moins qu'il nous semble effectivement opportun de moderniser la procédure de transposition des actes communautaires. Nous sommes, en effet, d'avis que le nombre de textes européens soumis à la Chambre des Députés pourrait être limité. Il y aurait lieu de voir avec la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle pour quelles matières la transposition par voie de règlement grand-ducal est envisageable au-delà de ce qui est déjà prévu dans la loi du 9 août 1971.

Il est rappelé, dans ce contexte, que la refonte de la Constitution est actuellement discutée au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Il nous semble opportun d'attendre la fin de ces discussions pour finaliser une solution en matière de transposition accélérée de textes communautaires. En attendant, le mécanisme prévu par la loi du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports continue à s'appliquer.

En ce qui concerne la proposition du Conseil d'Etat formulée dans le cadre de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, il échet de remarquer qu'une telle proposition, si elle devait être suivie, signifierait que la Chambre des Députés devrait se doter d'une commission parlementaire permanente en charge de la politique européenne et à laquelle le Gouvernement devrait faire régulièrement rapport des actes européens adoptés et du suivi de l'avancement progressif de la transcription des textes communautaires au niveau national.

2.3. La réponse à la question sous rubrique dépend de la question de savoir qu'elle sera la procédure qui sera retenue au final et notamment du souhait du Gouvernement.

Celui-ci entend-il revenir ou non à la procédure « ordinaire » prévue par la loi modifiée du 12 juillet 1996 et qui prévoit que le Gouvernement, avant de soumettre à la Chambre des Députés un projet de loi ou de règlement, doit avoir entendu le Conseil d'Etat en son avis au lieu de saisir directement la Chambre des Députés.

2.4. Il nous semble qu'après avoir abandonné en 2004 l'obligation du vote article par article et avoir proposé qu'il ne sera procédé à un tel vote que s'il est demandé par cinq députés au moins, il soit opportun d'envisager la modification de l'article 65 de la Constitution.

3. Composition du Conseil d'Etat

3.1. La question du nombre de conseillers auprès du Conseil d'Etat dépend de celle de savoir si le Conseil d'Etat doit se limiter à un simple contrôle de légalité ou bien s'il lui est loisible d'examiner certains aspects d'opportunité. Dans la mesure où nous nous sommes prononcés pour cette dernière hypothèse (voir point 1.1.), il nous semble que le nombre de 21 conseillers doit être revu à la hausse. Le nombre de conseillers dépend en somme pour nous des attributions, des tâches que le Conseil d'Etat va accomplir.

Toutefois, au-delà du nombre des conseillers, il y a une question plus fondamentale qui doit être posée et à laquelle il échet de répondre, à savoir celle de la qualification des conseillers. Dans la mesure où le Conseil d'Etat est appelé à aviser des textes très techniques, il est impératif qu'une grande partie des conseillers disposent d'une formation juridique. Actuellement, sur les 21 membres du Conseil d'Etat, 11 au moins doivent être détenteurs d'un diplôme de docteur en droit ou titulaires d'un grade étranger d'enseignement supérieur en droit. Il y a lieu de se demander s'il ne faudrait pas élever le minimum de postes à attribuer aux juristes en raison de la technicité et complexité juridiques des textes soumis au Conseil d'Etat.

3.2. Dans un souci de transparence, notre groupe politique se prononce en faveur d'un droit de nomination et de révocation exclusifs de la Chambre des Députés et les nominations devraient tenir compte de la formation et du profil exigés par le Conseil d'Etat. En d'autres termes, le Conseil d'Etat détermine le profil et la Chambre des Députés lance un appel de candidature sur base de celui-ci. Les groupes politiques représentés à la Chambre des Députés, et qui ont le droit de présenter des candidats, doivent s'engager, quant à eux, à présenter des candidats qualifiés pour le poste.

3.3. Nous sommes d'avis que le principe de la liste des candidats à soumettre au Grand-Duc doit être maintenu.

3.4. Si les membres du Conseil d'Etat sont nommés exclusivement par la Chambre des Députés, leur nomination se fera en fonction de la représentativité des groupes politiques à la Chambre des Députés. Une telle procédure de nomination est, à nos yeux, gage d'équilibre et reflète au niveau de la Haute Corporation la volonté démocratique exprimée lors des élections législatives.

3.5. Une représentativité paritaire entre femmes et hommes est souhaitable.

3.6. Nous estimons que les conditions requises pour devenir membre du Conseil d'Etat et telles que figurant à l'article 10 de la loi de 1996 sont toujours d'actualité.

3.7. Nous pensons que les cas actuels d'incompatibilités sont suffisants. Il faut, en tout état de cause, éviter tout élargissement qui risquerait de priver le Conseil d'Etat, l'une des plus importantes institutions du pays, de la possibilité de recruter des personnes qualifiées.

3.8. La durée du mandat ne constitue pas un problème aux yeux de notre groupe politique qui cependant ne s'oppose pas à une réduction de celui-ci.

3.9., 3.10. et 3.11. Voir point 3.2.

4. Secrétariat du Conseil d'Etat

4.1. et 4.2. Il n'appartient pas à un groupe politique de se prononcer sur des questions touchant à l'organisation interne du Conseil d'Etat et notamment à des questions de personnel.

Toute question relative à un renforcement du personnel du Conseil d'Etat voire au profil de ce dernier relève de la compétence exclusive du Conseil d'Etat. Lui seul est à même de se prononcer sur ces questions.

5. Publicité des débats

5.1. et 5.2. Il convient de noter que les membres du Conseil d'Etat délibèrent en toute liberté. La publicité de ses délibérations reviendrait d'ailleurs à le politiser davantage.

Par ailleurs les travaux en relation avec l'examen des projets de loi et de règlement se font en commission, la séance plénière se limitant le plus souvent à entériner les avis adoptés en commission. Pour notre groupe politique, rien ne s'opposerait à proposer l'ouverture au public des séances plénières.