

A-2728/15-45



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

la proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État

Par dépêche du 25 juin 2015, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de loi spécifiée à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, la proposition en question a pour objet d'apporter diverses modifications à la législation déterminant les missions et l'organisation interne du Conseil d'État.

Avant d'examiner en détail le dossier dont elle est saisie, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se doit de rappeler que la Chambre des députés s'apprête à arrêter le texte d'une nouvelle Constitution, texte qui devrait donner lieu, aux termes du programme gouvernemental, à un premier vote parlementaire fin 2015 pour être ensuite soumis, selon la procédure constitutionnelle, à un second vote d'approbation par référendum. L'imminence de la présentation du texte dont s'agit, qui vise non pas à modifier ponctuellement certains articles de la Constitution actuelle, ou à en réformer certains aspects, mais bien à la remplacer par un nouveau texte d'ensemble, recommande, de l'avis de la Chambre, de ne pas lancer maintenant la discussion sur un élément particulier – même s'il s'agit du Conseil d'État, institution vénérable et indispensable, ancrée dans la Constitution depuis 1856.

La proposition de loi sous avis se limite certes formellement à apporter quelques modifications à la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, sans s'attaquer donc au texte constitutionnel même. Mais il n'en demeure pas moins que l'auteur de la proposition de loi ne peut éviter, pour expliquer les solutions qu'il préconise, de situer son texte dans un cadre plus large et de soulever des questions comme la légitimation des membres du

Conseil d'État, leur nombre et le mode de leur nomination ainsi que les missions et attributions de l'institution, quitte à donner ensuite au texte même de la proposition de loi une portée nettement plus restreinte qui ne touche pas aux aspects les plus sensibles qui viennent d'être évoqués. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne conteste pas que certaines des dispositions de la loi précitée du 12 juillet 1996 puissent ou même doivent être remises sur le métier, mais elle ne conçoit pas que cet exercice puisse se passer sans que soient connus préalablement le futur équilibre des institutions étatiques et la place que la nouvelle Constitution entend accorder dans cet ensemble au Conseil d'État.

Si malgré cette réserve de principe, la Chambre émet quand même son avis au sujet de la proposition de loi dont elle est saisie, c'est qu'elle ne veut pas empêcher la Chambre des députés et le gouvernement de réunir dès à présent tous les avis des organes consultatifs y relatifs, sachant que ceux-ci n'ont qu'une valeur toute relative alors qu'ils sont émis nécessairement dans l'hypothèse des "*rebus sic stantibus*".

Examen du texte de la proposition de loi

Ad article 1^{er}, point 1.

L'article 1^{er}, point 1., de la proposition sous avis prévoit d'adapter l'article 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État en supprimant la disposition selon laquelle les projets et propositions de lois ne sont présentés à la Chambre des députés qu'après que le Conseil d'État a été entendu en son avis. De plus, il est proposé d'y prévoir que la Chambre des députés puisse demander l'avis du Conseil d'État sur une question d'intérêt général.

Toute modification des dispositions de l'article 2, paragraphes (2) et (3), de la loi modifiée du 12 juillet 1996 ne sera acceptable pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics que si elle respecte le principe que le Conseil d'État doit obligatoirement se prononcer sur tout texte de projet ou de proposition de loi avant que la Chambre des députés procède au deuxième vote prévu par l'article 59 de la Constitution. Ce principe n'est contesté d'aucun côté. Et pour cause. La lecture des avis du Conseil d'État permet à toute personne intéressée de se rendre compte de quoi aurait l'air le cor-

pus de lois si la Chambre des députés et le gouvernement avaient la latitude de s'en remettre à leurs seules lumières pour ce qui est du contenu des textes législatifs.

Aussi, la proposition de loi ne retient-elle que l'exception, c'est-à-dire les rares occasions où la Chambre des députés serait autorisée à invoquer l'urgence pour imposer au Conseil d'État un délai (de trois mois) dans lequel il serait obligé d'émettre son avis sur le texte voté par la Chambre des députés conformément à l'article 65 de la Constitution. Si l'avis ne parvenait pas à la Chambre des députés dans ce délai, celle-ci serait autorisée à procéder au deuxième vote (article 59 de la Constitution).

Le texte de la proposition de loi a l'avantage d'éclaircir les zones d'ombre laissées par les articles 83*bis*, alinéa 1^{er}, de la Constitution et 2, paragraphe (4), de la loi précitée du 12 juillet 1996. Jusqu'ici, la Chambre des députés n'a eu recours qu'une seule fois à l'exception prévue à l'article 2, paragraphe (4). Celle-ci n'est pas déclenchée par une simple déclaration de la Chambre des députés affirmant qu'il y a urgence, mais elle suppose que le texte du projet ou de la proposition de loi ait déjà fait l'objet d'une discussion à la Chambre, suivie d'un vote article par article, procédure qui aura permis de connaître au moins sommairement les intentions et volontés des députés et qui aura surtout fourni l'occasion d'examiner en détail le texte soumis au vote. La volonté de la Chambre des députés d'évacuer le texte est donc manifeste.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que l'auteur de la proposition de loi abandonne au Conseil d'État le choix d'émettre, dans les circonstances visées, un avis ou de ne pas en émettre, sans qu'il soit obligé de s'expliquer sur les raisons qui motivent la non-présentation d'un avis. Elle peut s'accommoder de cette solution.

Ad article 1^{er}, point 2.

Selon le commentaire des articles accompagnant la proposition sous avis, l'article 1^{er}, point 2. vise à modifier l'article 4, alinéas 1 à 3, de la loi précitée du 12 juillet 1996 en y supprimant la possibilité pour le chef d'État "*de nommer au Conseil d'État d'autres membres de la famille régnante*".

La Chambre peut se rallier à la modification de texte proposée. En effet, contrairement à la situation de 1856, il n'y a aujourd'hui plus aucune raison qui militerait en faveur d'un gonflement des rangs du Conseil d'État – au-delà du nombre des membres "*ordinaires*" – par des membres de la famille grand-ducale. À supposer que cet expédient fût destiné à contrecarrer les velléités du Conseil d'État de suivre un mouvement politique visant à remodeler (en le diminuant) le rôle du Grand-Duc dans l'ordre constitutionnel du pays, pareille motivation ne pourrait se conclure à présent que par un scandale public. La définition du rôle du chef d'État n'est plus imposée par des puissances étrangères ni par le chef d'État en fonction lui-même. Point n'est donc besoin de constituer une majorité artificielle de blocage au sein du Conseil d'État pour barrer le chemin à des initiatives du Constituant jugées excessives en haut lieu.

La présence du Grand-Duc Héritier, en surnombre par rapport aux membres "*ordinaires*" du Conseil d'État, a fait ses preuves. Elle ne pèse pas sur la formation de la volonté des autres membres de l'institution et elle permet au futur chef d'État de se familiariser avec les complications du travail législatif et le contenu des futures lois, mieux que s'il était associé au greffe de la Chambre des députés.

Ad article 1^{er}, point 5.

L'article 1^{er}, point 5., de la proposition de loi a pour objet de remplacer le mode de désignation des membres du Conseil d'État en prévoyant à l'article 7 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 que tous les candidats sont proposés par la Chambre des députés.

Le texte préconisé par l'auteur de la proposition de loi risque de provoquer à brève échéance un bouleversement fondamental dans le fonctionnement du Conseil d'État. En effet, si les membres du Conseil d'État sont désignés à l'avenir sur la seule proposition de la Chambre des députés, si ce sont donc les partis politiques qui sélectionnent seuls et directement les nouveaux membres de l'institution, le problème d'un abaissement rapide du niveau d'efficacité du Conseil d'État peut se poser.

Il semble à la Chambre des fonctionnaires et employés publics que la "*Haute Corporation*" n'a réussi à tenir son rôle que parce qu'elle dispose du pouvoir de cooptation (la possibilité qui lui est donnée

actuellement de proposer un candidat de son choix pour chaque troisième vacance ouverte dans ses rangs est l'équivalent d'une cooptation). Le pouvoir de recruter des personnalités de son choix est un moyen dissuasif puissant contre les velléités des partis politiques de lui imposer des candidats favorisés auprès des partis composant la Chambre des députés ou la coalition gouvernementale. Même si la cooptation ne porte que sur un tiers des mandats, le poids de ce mécanisme n'est pas négligeable: le faible nombre des conseillers signifie que la charge de travail se répartit sur un nombre limité d'échines et ceux qui fournissent des efforts ne sont guère enclins à s'entourer de bois mort. Les nominations de candidats proposés par des organes extérieurs risquent d'entraîner la prise en considération d'éléments d'une toute autre nature: un tel veut caser un collègue qui n'a plus trouvé les faveurs de l'électeur lors des dernières élections, tel autre a besoin d'un poste d'attente en espérant que se libère un poste politique à responsabilité qu'il a en vue et encore un autre veut sortir des affaires politiques journalières un cacique qui trouble trop les eaux à l'intérieur d'un parti. La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait davantage confiance à la volonté des membres du Conseil d'État de continuer d'abattre leur travail dans l'honorabilité qu'à la légitimité de la Chambre des députés invoquée par l'auteur de la proposition de loi. Dans un État démocratique, la légitimité n'est pas seulement fournie par les élections, mais également par l'accomplissement des missions assignées à chaque institution par la Constitution.

Le maintien d'une parcelle d'autonomie pour le Conseil d'État est donc dans l'intérêt bien compris des institutions étatiques.

Le texte sous avis tente d'ériger un garde-fou contre la légèreté avec laquelle les propositions de candidats par la Chambre des députés pourraient être faites. En effet, il ressort de la disposition prévue que *"le Conseil d'État informe la Chambre des députés de chaque vacance en indiquant les qualifications éventuelles du conseiller à proposer"* et du commentaire des articles afférent que *"la Chambre des députés orientera son choix des candidats en tenant compte de (cette) communication du Conseil d'État (...)"*. Or, l'indication des qualifications éventuelles attendues par le Conseil d'État de la part de son futur membre risque d'être un leurre, une feuille de vigne, et ne constitue pas une garantie. La Chambre des députés n'est en effet pas obligée de respecter la feuille de route du

Conseil d'État. De la hauteur de sa légitimité exclusive, la Chambre des députés ne s'est pas privée jusqu'ici d'apporter aux suggestions de qualification du Conseil d'État les correctifs qu'elle a pu juger opportuns.

Ad article 1^{er}, point 7.

L'article 1^{er}, point 7., de la proposition de loi prévoit de compléter l'article 17, alinéa 3, de la loi organique du Conseil d'État dans le sens que le président et le secrétaire général de ce dernier doivent également attester (à côté de l'authenticité des résolutions prises) le quorum des présences et des votants ainsi que la répartition des voix.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit évidemment pas de problème à ce que le Conseil d'État porte à la connaissance du public le nombre des membres ayant pris part aux décisions ainsi que le nombre des voix qui se sont prononcées pour ou contre une résolution déterminée. Tant que le secret des délibérations restera garanti, l'institution pourra travailler avec sérieux et dans la sérénité.

Il y a un autre élément qui constitue une percée autrement plus significative en matière de transparence et de gouvernance des institutions. Le Conseil d'État renseigne dans chacun de ses avis la date à laquelle il a été saisi – le public peut donc facilement déterminer le temps pris pour l'élaboration des avis. Ce qui est plus difficile à déterminer, c'est le temps pris par le gouvernement et la Chambre des députés pour réagir face à l'avis du Conseil d'État (élaboration d'amendements pour tenir compte des observations émises par le Conseil d'État, date de l'inscription du dossier à l'ordre du jour de la commission compétente de la Chambre des députés, date du rapport de cette commission). Les critiques faisant état des lenteurs du Conseil d'État seraient vite réduites au silence si l'on pouvait mettre en parallèle le temps pris par le Conseil d'État pour évacuer un dossier et celui pris par la Chambre des députés après l'avis du Conseil d'État pour clôturer par son vote le dossier. Le vaste cimetière – s'il était connu – de projets sur lesquels le Conseil d'État s'est prononcé, mais qui ont été abandonnés, oubliés, retirés ou qui sont restés sans suite de la part de la Chambre des députés, serait une preuve éloquente du travail ingrat imposé au Conseil d'État: ingrat parce

que le pan entier d'efforts et de travail investi est en règle générale passé sous silence par les autres institutions lorsqu'elles se prononcent sur la "*productivité*" du Conseil d'État.

Ad article 1^{er}, point 8.

L'article 1^{er}, point 8. prévoit de compléter l'article 18 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 par un nouveau paragraphe (3) selon lequel "*le Conseil d'État est tenu d'élaborer un code de déontologie de ses membres*".

Que le Conseil d'État doive se donner un tel code est une libation à la déité nouvellement découverte qui s'appelle transparence. Mais il est permis de douter de la force de percussion de cette mesure. La proposition de loi ne mentionne d'ailleurs aucune occurrence de comportement répréhensible d'un membre du Conseil d'État qui aurait mis en doute l'impartialité de l'institution.

Quant à la terminologie employée au nouveau paragraphe (3) de l'article 18 précité, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose d'abandonner la formule "*est tenu d'élaborer*". L'obligation imposée par la loi résulte tout aussi clairement de la phrase "*le Conseil d'État élabore un code de déontologie de ses membres*". Il est inutile de laisser entendre que le Conseil d'État a dû être poussé à cette extrémité par la force de la loi et à son corps défendant. Même le Code pénal n'impose pas des conduites obligatoires – il se satisfait de prévoir des sanctions à l'encontre de comportements jugés répréhensibles. De toute façon, le texte proposé ne prévoit même pas de sanction dans l'hypothèse où le Conseil d'État ne donnerait pas suite à l'injonction de la loi.

Sous la réserve des observations et recommandations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec la proposition de loi lui soumise pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 8 octobre 2015.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF