

N° 7777²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE REVISION**des Chapitres IV et Vbis de la Constitution**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (29.7.2021).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	1

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(29.7.2021)

Monsieur le Président,

À la demande du Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à proposition de révision de la Constitution sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
Marc HANSEN

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement prend acte du dépôt de ce quatrième volet de la réforme de la Constitution qui concerne les chapitres relatifs à la Chambre des Députés et au Conseil d'État et qui marque ainsi la dernière des quatre étapes dans le processus de révision constitutionnelle.

Le Constituant étant souverain et surtout le mieux placé pour définir l'organisation, les missions et le fonctionnement du pouvoir législatif, le Gouvernement s'abstient de commenter ces articles, à l'exception de ceux qui le concernent soit directement (tel l'article 63), soit indirectement (tel l'article 56).

Pour ce qui est du chapitre relatif au Conseil d'État, le Gouvernement peut marquer son accord avec l'ensemble des dispositions y figurant.

Article 56 proposé

Le Gouvernement note que selon l'article 56, tel que proposé, le Règlement de la Chambre des Députés détermine aussi bien le mode suivant lequel la Chambre des Députés exerce ses attributions que l'organisation matérielle et financière de celle-ci, y compris le statut de son personnel. Par oppo-

sition à la Constitution actuelle et la proposition de révision n° 6030, l'article proposé inclut ainsi dans le domaine du Règlement de la Chambre des matières qui sont en principe réservées par la Constitution à la loi. Avec ce nouveau dispositif se trouve donc constitutionnalisé une pratique qui trouve application sans pourtant être expressément consacrée dans le texte constitutionnel.

L'argument principal avancé en faveur de la constitutionnalisation de cette pratique consiste à soutenir qu'une autonomie fonctionnelle de la Chambre des Députés est nécessaire pour garantir et préserver la séparation des pouvoirs. Le Gouvernement partage l'avis qu'il est indispensable d'assurer une certaine autonomie dans la détermination du fonctionnement des pouvoirs étatiques afin de mettre ces derniers en mesure de pouvoir s'organiser en toute indépendance, sans interférence d'une autre institution.

Il convient cependant de souligner que contrairement à l'article proposé, la disposition relative à l'organisation du Gouvernement [consacrée par la proposition de révision n° 7700] ne concède pas à l'exécutif cette même autonomie alors qu'il exclut pour sa part du domaine du règlement interne du Gouvernement les matières réservées par la Constitution à la loi. Si cette restriction au pouvoir du Gouvernement de déterminer son organisation et son fonctionnement a été jugée acceptable à un moment où cette même limitation était pareillement prévue pour l'organisation de la Chambre des Députés, il est cependant difficilement compréhensible que le Constituant entende reconnaître une autonomie fonctionnelle plus étendue à la Chambre des Députés sans pourtant vouloir l'accorder à l'exécutif.

Le Gouvernement est d'avis que dans la même logique de garantie de la séparation des pouvoirs qui est invoquée à la base de l'autonomie fonctionnelle de la Chambre des Députés, le Gouvernement [comme d'ailleurs aussi l'administration du Grand-Duc] devrait pourvoir bénéficier de cette même indépendance et pouvoir déterminer son organisation dans des matières furent-elles réservées par la Constitution à la loi.

La disposition en place au profit de la Chambre des Députés est libellée comme suit :

« Art.56. La Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ainsi que son organisation matérielle et financière, y compris le statut de ses fonctionnaires. [...] ».

Celle proposée pour le Gouvernement est actuellement rédigée en ces termes :

« Art.81. Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi ».

Cette revendication d'un traitement égalitaire entre pouvoirs étatiques est par ailleurs soutenue par le Conseil d'État qui, dans son avis du 9 mars 2021 relatif à la proposition de révision n° 7700, évoquait en relation avec le dispositif relatif à l'organisation du Grand-Duc qu'il conviendrait *« de garantir la cohérence de l'ensemble des dispositifs constitutionnels »*.

Eu égard à ce qui précède, le Gouvernement plaide en faveur davantage de cohérence et réclame une harmonisation des articles relatifs à l'organisation des pouvoirs étatiques de sorte qu'ils puissent bénéficier du même niveau d'autonomie fonctionnelle.

Article 63 proposé

L'article 63, tel que proposé énonce une partie des instruments dont dispose la Chambre des Députés pour exercer sa mission de contrôle à l'égard du Gouvernement. Si les instruments indiqués aux points 1°, 2° et 4° constituent les moyens de contrôle parlementaire dits « traditionnels » dont la Chambre des Députés dispose déjà aujourd'hui sur base de la Constitution et de son Règlement d'ordre intérieur, l'article 63 innove cependant en ce qu'il accorde à la Chambre des Députés un nouvel instrument en vertu duquel la Chambre des Députés aura la possibilité de *« requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents »*.

L'idée d'intégrer cette nouvelle disposition dans la proposition de révision est née de l'avis n° 934/2018 de la Commission de Venise dans lequel celle-ci suggérait sous le point 83 que l'article 74 [devenu l'article 63] de la proposition de révision n° 6030 *« pourrait être complétée par une disposition selon laquelle les membres de la Chambre des Députés ont le droit d'obtenir de ceux-ci [lire le Gouvernement] les informations requises comme moyen essentiel de contrôle parlementaire »*. Plus loin sous ce même point, la Commission ajoute qu' *« une disposition exigeant du Gouvernement qu'il fournisse des informations à la Chambre des Députés peut être limitée à certaines demandes d'infor-*

mations, ou au contraire impliquer une obligation générale du Gouvernement d'informer la Chambre des Députés sur les matières que lui sont soumises ».

Si la Commission de Venise propose d'un côté de compléter les moyens de contrôle à disposition de la Chambre des Députés par le droit d'obtenir des informations de la part du Gouvernement, elle explique dans un deuxième temps comment ce droit peut être encadré en le limitant soit à certains types de demandes, soit aux matières soumises à la Chambres des Députés.

Or, le texte de l'article 63 proposé va beaucoup plus loin que cette proposition de la Commission de Venise alors qu'il ne consacre non seulement le droit de la Chambre des Députés d'obtenir des informations de la part Gouvernement sans pourtant préciser, tel que suggéré par la Commission de Venise, quels types d'informations peuvent être demandés, mais il étend ce droit même au-delà de simples informations en octroyant au Parlement le droit de demander également les documents détenus par le Gouvernement.

Le Gouvernement exprime ses réserves quant à la constitutionnalisation de ce nouveau moyen de contrôle parlementaire en ce qui concerne les « documents » détenus par le Gouvernement, alors surtout que le texte ainsi proposé ne contient pas la moindre précision, voire limite, quant à l'exercice de ce droit dans la pratique. Le Gouvernement estime que ce manque de précision conduira à des divergences de vues de part et d'autre au niveau de la mise en œuvre de ce droit et donc à d'innombrables discussions entre le pouvoir législatif et l'exécutif quant à la portée exacte de ce droit. Or, de l'avis du Gouvernement de telles limites existent. Qu'en est-il d'une demande de communication de documents contenant des données personnelles, des secrets d'affaires, des pièces classifiées émanant d'autorités supranationales, etc. ? Si les dispositions spécifiques à la divulgation de documents contenus dans les traités dûment approuvés dans l'ordre juridique interne prévalent, au vu de leur primauté, par rapport au texte de la Constitution, les lois internes en revanche se doivent, au risque d'être déclarées inconstitutionnelles, de respecter la Constitution et ne sauraient partant être invoquées par le Gouvernement pour motiver un refus de communication d'un document requis par la Chambre des Députés. Or, de telles lois existent dans notre ordre juridique. À titre d'exemple, on peut citer l'absence d'un droit d'accès aux documents relatifs aux délibérations du Gouvernement (article 1^{er}, paragraphe 2, point 10 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte).

Il s'ajoute, par ailleurs, qu'un tel droit du Parlement de demander des documents semble inexistant à un niveau constitutionnel dans d'autres démocraties européennes, de sorte que le Luxembourg ferait en quelque sorte œuvre de pionnier dans ce domaine avec le texte proposé. Il convient à cet égard de préciser que les Constitutions néerlandaises et norvégiennes citées à titre d'exemple par la Commission de Venise ne consacrent d'ailleurs ni un droit d'accès aux documents, ni un droit d'accès généralisé à des informations détenues par le Gouvernement.

Si le Constituant devrait persister dans sa volonté d'instituer le droit de demander des documents de la part du Gouvernement en tant qu'instrument de contrôle parlementaire, le Gouvernement recommande, et le jugerait d'ailleurs fort utile, de limiter ce droit davantage au niveau constitutionnel soit en y précisant les cas d'application et les conditions d'exercice de ce droit, soit de prévoir que ce droit s'exerce « *sous réserve des limites prévues par la loi* ». À défaut de procéder comme proposé, le Gouvernement suggère de compléter l'article par le bout de phrase « *selon les conditions déterminées dans le Règlement de la Chambre des Députés* », ce qui permettra de tracer le cadre de l'exercice de ce droit au niveau du Règlement de la Chambre. L'organisation du droit de demander des documents dans le Règlement pourrait ainsi servir pour définir aussi bien la nature des informations et documents à fournir par le Gouvernement que pour énumérer les situations dans lesquelles ce droit peut jouer.

