



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 22

## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 29 mars 2017

#### Ordre du jour :

1. 7095 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003  
- Rapporteur: Monsieur Eugène Berger  
  
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution  
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden  
  
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017
3. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Taina Bofferding, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, Mme Cécile Hemmen

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

1. 7095 **Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

M. le Président propose d'examiner les propositions d'amendements, élaborées sur base des discussions lors de la réunion du 22 mars 2017 et distribuées aux membres de la Commission en début de réunion (cf. Annexe).

Le représentant du Ministère d'Etat émet les observations suivantes :

- Concernant la modification envisagée de l'article 122, ne risque-t-on pas de s'exposer au reproche de régler le fonctionnement d'une institution par voie législative, alors qu'il relève de la Constitution ?
- Au sujet de la modification envisagée de l'article 123, il convient de trancher la question de savoir si, suite à la dissolution de la Chambre, celle-ci subsiste jusqu'à la constitution de la Chambre nouvellement élue, ou alors s'il y a une césure nette.
- L'article 56 de la Constitution actuelle dispose que : « Les députés sont élus pour cinq ans ». Or, il est envisagé d'adopter une nouvelle formulation qui fait courir le mandat à partir de l'assermentation, ou plutôt à partir de la première « réunion en séance publique de la Chambre issue des élections »<sup>1</sup>.  
En mentionnant la Chambre et non plus les députés, personnes physiques, on s'oriente donc vers une logique institutionnelle.  
L'amendement envisagé à l'endroit de l'article 122 risque d'être interprété comme prolongeant la durée du mandat au-delà des cinq ans.  
Sur base d'une étude de droit comparé, notamment des Constitutions allemande et autrichienne, il pourrait être opportun de fixer soit une date soit un délai maximal pour la tenue de la réunion publique constitutive de la Chambre.

### Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- M. le Président indique que, selon l'interprétation de la Commission, la dissolution n'existera que dans la seule hypothèse où le Grand-Duc met fin au mandat des députés avant le terme, de sorte à provoquer des élections anticipées.  
En revanche, si le mandat prend fin dans des conditions normales, le Grand-Duc ne doit poser aucun acte de dissolution. La date des élections est fixée par arrêté sans qu'il ne soit nécessaire de prononcer la dissolution.

Il approuve la proposition de fixer à l'article 122 la date de la première réunion de la Chambre. A défaut, on pourrait en effet déduire que la durée du mandat puisse dépasser le terme des cinq ans

- En ce qui concerne la modification de l'article 123, un représentant du groupe politique CSV soulève la nécessité d'adapter dans ce sens la Constitution qui dispose, à l'article 74, que le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre. La dissolution existera uniquement en cas d'élections anticipées. En cas de dissolution dans le cadre d'élections anticipées, une disposition légale ne peut en effet prévoir que la Chambre subsiste jusqu'à la constitution de la nouvelle Chambre. Une solution pourrait être de spécifier, dans l'arrêté grand-ducal, la date d'effet de la dissolution, qui pourra avoir lieu la veille des élections anticipées.  
En ce qui concerne la fixation d'une date pour la première réunion, l'orateur dit approuver cette idée.

---

<sup>1</sup> Formulation proposée par le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 14 mars 2017, à l'endroit de l'article 65, paragraphe 5, de la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Par ailleurs, il se déclare d'accord avec la proposition du Conseil d'Etat de faire courir le mandat avec la première réunion en séance publique de la Chambre. L'assermentation n'a de sens que dans l'hypothèse - très rare en pratique - où un député élu ne serait pas assermenté.

Quant à la première question soulevée par le représentant du Ministère d'Etat, l'orateur admet qu'il n'est pas coutume de répéter dans un texte de loi une disposition déjà inscrite dans la Constitution, en l'occurrence prévue dans la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution. On peut dès lors s'interroger sur l'opportunité de maintenir cette disposition dans la nouvelle Constitution.

Pour ce qui est de la disposition selon laquelle « Les députés sont élus pour cinq ans », il pourrait être opportun de modifier la formulation pour mentionner que « La Chambre des Députés est élue pour cinq ans ». Une telle formulation soulignerait davantage le caractère d'ensemble de l'institution et non pas des députés, personnes physiques qui la composent. Il faudra veiller à rester dans une même logique et à utiliser la même terminologie.

- Un autre représentant du groupe politique CSV déclare approuver les modifications envisagées sous l'article 122 qui répondent à la problématique liée à la continuité des traitements des députés, fonctionnaires ou employés publics, qui ne sont pas réélus. Par ailleurs, d'après ses informations, le trimestre de faveur des députés a été aboli par le paquet de mesures dit « Zukunftspak », contrairement au trimestre de faveur des ministres. Ce point sera vérifié.
- En ce qui concerne la fixation d'une date pour la première réunion, un autre représentant du groupe politique CSV évoque la possibilité d'inscrire cette date dans le règlement de la Chambre.
- M. le Président propose de fixer la date de la première réunion de la Chambre dans l'article 122 en précisant que la réunion en séance publique de la Chambre a « lieu de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections ». Cette solution présente en outre l'avantage de ne plus faire dépendre de la volonté du gouvernement la tenue de la première réunion.
- Le représentant du groupe parlementaire DP s'interroge sur la terminologie « fait cesser les fonctions de la Chambre » utilisée par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 65, paragraphe 5 de la nouvelle Constitution. Il serait plus juste de prévoir que « le mandat des députés prend fin à l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections ». Il conviendrait aussi d'y fixer le délai pour la tenue de cette réunion.
- Enfin, en ce qui concerne l'amendement de l'article 4, il est proposé de préciser à l'alinéa 1<sup>er</sup> que les élections communales sont « avancées » au premier dimanche du mois de juin de la même année, pour éviter que la disposition initiale puisse être interprétée comme permettant de reporter les élections communales concernées au mois de juin de l'année qui suit les élections législatives.

\*

M. le Président propose aux membres de la Commission de faire circuler par courrier électronique, pour approbation, les amendements reformulés dans le sens discuté.

## **2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution**

### Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017

M. le Président-Rapporteur propose de poursuivre la réunion en entamant l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017 (pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire n° 6030<sup>19</sup>).

#### **A) Amendements parlementaires des 15 mai et 30 juin 2015**

##### Observations préliminaires

Quant aux observations préliminaires, point 7, précédant les amendements du 15 mai 2015, dans le souci du maintien de la cohérence du vocabulaire constitutionnel, le Conseil d'Etat suggère de ne pas remplacer à l'article 119 [124], paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> (cf. amendement 64), le mot « établis » par le mot « déterminés ». La tournure « établissement de l'impôt » ainsi que le verbe « établir », en relation avec la création d'un impôt, sont en effet des expressions consacrées en droit fiscal. Au nouvel article 110 [115], paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du texte pour la nouvelle Constitution, proposé par la commission en annexe des amendements du 15 mai 2015, la notion d'« établir » l'impôt est également utilisée, de même que le verbe « établir » est utilisé à l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> du nouvel article 119 [124] en relation avec les impôts et les taxes communaux.

La Commission approuve les observations du Conseil d'Etat qu'elle décide de suivre.

##### Amendement 1 concernant l'intitulé de la proposition de révision

Les auteurs de l'amendement proposent de retenir l'intitulé « *Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution* ». Le Conseil d'Etat rappelle que, dans son avis du 6 juin 2012, il avait relevé « qu'il ne faut pas voir dans cette proposition un ensemble important de modifications à apporter au texte existant, mais qu'il y a lieu de considérer celle-ci résolument comme projet de rédaction d'une Constitution nouvelle ». Il marque partant son accord avec l'intitulé nouveau, quitte à accepter la disparition de la référence historique à la Constitution de 1868.

La Commission prend note du commentaire du Conseil d'Etat.

### **Chapitre 1<sup>er</sup>.- De l'Etat, de son territoire et de ses habitants**

#### **Section 1<sup>re</sup>.- De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté**

##### Amendement 2 concernant l'article 2

L'amendement consistant à intégrer la référence à la monarchie constitutionnelle fait suite à une proposition du Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le choix des auteurs de l'amendement de donner une prééminence à la référence à la démocratie parlementaire.

##### Amendement 3 concernant l'introduction d'un nouvel article 4

L'amendement reprend les propositions du Conseil d'Etat sur les symboles de l'Etat en les agençant autrement. Le Conseil d'Etat relève un certain flottement au niveau des concepts. Alors que, dans son avis du 6 juin 2012, il avait visé l'« *emblème de l'Etat* » et le

luxembourgeois comme « *langue nationale* », les auteurs de l'amendement parlent de la « *langue du Luxembourg* » et utilisent le qualificatif de « *national* » pour l'emblème sans expliquer d'ailleurs ce changement. Si les auteurs préfèrent éviter le terme « *national* » en relation avec la langue, le Conseil d'Etat ne saisit pas les raisons du choix du qualificatif de « *national* » qui est le signe national et international de l'Etat.

En réponse à cette observation, les membres de la Commission s'interrogent sur la signification du terme « emblème » sans le qualificatif « national ». Ne voyant pas de contradiction entre les termes « emblème national » et le fait de ne plus faire référence à la langue « nationale », ils décident de maintenir la terminologie « emblème national ».

## **Section 2.- Du territoire**

### Amendement 4 concernant l'article 6

Le Conseil d'Etat marque son accord avec l'adoption d'une formulation dite positive de l'article 6. L'introduction d'une référence à la loi adoptée à une majorité qualifiée répond à une proposition formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012.

### Amendement 5 concernant l'article 8

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec une référence aux « *institutions constitutionnelles* ». La formule retenue a l'avantage de ne pas viser expressément certaines institutions et d'en omettre d'autres. La suppression de l'alinéa 2 reprend une suggestion émise par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012. La nouvelle formulation de l'article 8 ne devrait pas mettre en cause la pratique actuelle permettant au Chef de l'Etat de signer des actes à l'extérieur du territoire du Luxembourg.

Les membres de la Commission confirment l'interprétation du Conseil d'Etat et proposent de préciser ce point dans le commentaire des articles.

## **Section 3.- De la nationalité et des droits politiques**

### Amendement du 30 juin 2015 concernant les alinéas 2 et 3 (devenant le nouvel alinéa 2) du nouvel article 10

Par la dépêche du 30 juin 2015, le Conseil d'Etat a été saisi d'un amendement aux alinéas 2 et 3 (devenant le nouvel alinéa 2) du nouvel article 10. La commission estime que la distinction entre les citoyens de l'Union européenne et les personnes qui ne sont pas des citoyens de l'Union aurait conduit « d'aucuns » à interpréter ces dispositions en ce sens qu'elles permettraient également d'instaurer, par une loi, le droit de vote pour les résidents non-Luxembourgeois aux élections législatives.

A la suite du référendum du 7 juin 2015, la commission, invoquant la nécessité de lever toute insécurité juridique quant au droit de vote des résidents non-Luxembourgeois aux élections législatives, propose de modifier le libellé de manière à exclure formellement cette interprétation en précisant que la possibilité de conférer, par la loi, des droits politiques aux non-Luxembourgeois s'entend « *sans préjudice de l'article 62 [66], paragraphes 1 et 2* ».

Le Conseil d'Etat peut comprendre l'approche à l'origine de cet amendement. Il estime toutefois que l'expression « *non-Luxembourgeois* » n'est pas appropriée et rébarbative. Le

Conseil d'Etat propose de s'inspirer de l'article 8, alinéa 4, de la Constitution belge<sup>2</sup> et de recourir à l'expression « *résidents au Luxembourg qui n'ont pas* » la nationalité luxembourgeoise ou ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne.

Il se demande par ailleurs s'il n'y a pas lieu de maintenir une distinction entre les « *citoyens de l'Union européenne* » et les « *résidents au Luxembourg qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne* ».

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<p><b>Art. 10.</b> <i>Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.</i></p> <p><i>Sans préjudice de l'article 62, paragraphes 1 et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.</i></p>	<p><b>Art. 10.</b> <i>Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.</i></p> <p><i>Sans préjudice de l'article 62 [66], paragraphes <u>1<sup>er</sup></u> et 2, <u>la loi peut conférer l'exercice de droits politiques aux citoyens de l'Union européenne et à des résidents au Luxembourg qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne.</u></i></p>

En réponse à ces observations, les membres de la Commission rappellent que la terminologie de « non-Luxembourgeois » est déjà actuellement utilisée à l'article 9. De plus, cette terminologie avait été proposée par le Conseil d'Etat, à l'occasion de la révision constitutionnelle de 1994.

Estimant que la terminologie proposée par le Conseil d'Etat complique la formulation, ils décident de maintenir le terme « non-Luxembourgeois ».

Un représentant du groupe politique CSV évoque la répercussion du Brexit sur les listes électorales qu'il conviendra, le moment venu, d'actualiser.

\*

Il est proposé de continuer l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat lors de la réunion du 5 avril 2017.

### 3. Divers

Aucun point divers n'est abordé

---

<sup>2</sup> Constitution belge :

« **Art. 8, alinéa 4.** Le droit de vote (...) peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi. »

Luxembourg, le 29 mars 2017

Le Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

Le Président,  
Alex Bodry

Annexe :  
Propositions d'amendements  
7095 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

### Observation préliminaire

En marge des amendements, et en réponse aux observations du Conseil d'Etat sous l'article 3 du projet de loi sous rubrique, la Commission s'interroge sur l'opportunité de prévoir à l'article 134 que les élections pourraient avoir lieu le dimanche le plus proche.

Or, la Commission note que le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, indique « que les députés sont élus pour cinq ans et que leur mandat ne peut être prorogé par le hasard du calendrier. »

Néanmoins, la Commission est d'avis qu'une telle disposition aurait l'avantage de contrecarrer le glissement progressif de la date des élections vers le mois de septembre.

Par ailleurs, il pourrait être opportun de prévoir, par dérogation à cette disposition, qu'un règlement grand-ducal pourrait changer la date pour les élections et la fixer soit à l'un des deux dimanches qui précèdent soit à l'un des deux dimanches qui suivent le dimanche le plus proche.

### Propositions d'amendements

#### Article 1

L'article 1 est amendé comme suit :

**Art. 1.** L'article 122 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, désignée ci-après „la loi“, est remplacé par la disposition suivante :

**« Art. 122. La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes**

**La sortie des députés a lieu au cours de la cinquième année au jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections. Si ce jour n'est pas un dimanche, la sortie des députés a lieu le dimanche qui précède ce jour. »**

#### Motivation

La Commission estime que la terminologie « la sortie des députés » est quelque peu désuète et équivoque. Dès lors qu'elle vise la fin du mandat des députés, la Commission propose de clarifier le libellé dans ce sens.

La Commission note par ailleurs que le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 14 mars 2017 concernant la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. 6030), a fait une proposition de texte à l'endroit du nouvel article 65, paragraphe 3.

Dès lors, afin de préserver la cohérence entre la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et le texte de la révision constitutionnelle, la Commission propose de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour le nouvel article 122.

#### Article 2

L'article 2 est amendé comme suit :

**Art. 2.** L'article 123 de la loi est remplacé par la disposition suivante :

**« Art. 123. En cas de dissolution de la Chambre, le mandat prend fin à la date de la dissolution fixée par arrêté grand-ducal. La sortie des députés élus après la dissolution a lieu conformément à l'article 122. »**

### Motivation

Dans la continuité des réflexions exposées sous l'article 1, il est proposé de prévoir qu'en cas de dissolution de la Chambre des Députés par le Grand-Duc en vertu de l'article 76 de la Constitution, le mandat prend fin à la date de la dissolution de la Chambre des Députés.

### **Article 4**

L'article 4 est amendé comme suit :

**Art. 4.** L'article 186 de la loi, est complété par les alinéas suivants :

« Lorsque les élections législatives et communales tombent au mois d'octobre de la même année, les élections communales ont lieu le premier dimanche du mois de juin **de cette année.**

Par dérogation à ce qui précède, un règlement grand-ducal peut changer la date pour les élections communales et la fixer soit à l'un des deux dimanches qui précèdent soit à l'un des deux dimanches qui suivent le jour visé à l'alinéa précédent. »

### Motivation

Il est proposé de compléter l'alinéa 1<sup>er</sup> par les termes « de cette année » afin de clarifier que les élections sont avancées dans l'hypothèse décrite.