



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 25

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 4 mai 2017

Ordre du jour :

1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017
2. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant Mme Simone Beissel, M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Taina Bofferding, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen

M. Roy Reding, observateur

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Il est proposé de reprendre l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017 à l'endroit du chapitre 4.

Chapitre 4.- De la Chambre des Députés

Section 1^{re}.- De la représentation de la Nation

Amendement 30 concernant l'article 62 initial, paragraphe 3 (nouvel article 61 [65], paragraphe 3)

Le Conseil d'Etat prend acte que la commission ne le suit pas dans sa proposition de prévoir que les élections soient réglées par une loi à adopter à la majorité qualifiée, alors que la disposition « risque de faire de la loi électorale un instrument juridique inflexible ».

Il note, par ailleurs, que la commission n'entend pas ancrer le vote obligatoire dans la nouvelle Constitution, même si elle se prononce pour le maintien de ce système au motif qu'il « constitue une mesure de protection de l'électeur le mettant à l'abri de toute pression visant à l'empêcher d'exercer son droit de vote ».

La Commission en prend note.

Amendement 31 concernant l'article 63 initial (nouvel article 62 [66], paragraphe 1^{er} nouveau)

Le Conseil d'Etat note que, dans l'expression « *dix-huit ans accomplis* », le mot « *accomplis* », jugé superfétatoire par la commission, n'a pas été repris.

Cette remarque ne suscite pas d'observation de la Commission.

Amendement 32 concernant l'article 66 initial (nouvel article 63 [67])

Selon le Conseil d'Etat, la commission considère que, pour la détermination des incompatibilités du mandat de député avec d'autres fonctions, « il vaut mieux recourir à une formulation générale plutôt que d'énumérer les incompatibilités, afin d'éviter le risque de ne pas être exhaustif ». A l'alinéa 1^{er}, la commission maintient toutefois la référence à certaines fonctions précises, à savoir celles de membres du Gouvernement, du Parlement européen et du Conseil d'Etat, en ajoutant, à l'alinéa 2, une référence à d'autres emplois et fonctions publics à déterminer par une loi à adopter à la majorité qualifiée.

La référence au membre du Parlement européen amène le Conseil d'Etat à faire deux observations. A relever, en premier lieu, que si cette référence est retenue, il faudra l'étendre aux autres fonctions au sein des institutions européennes, telles que membre de la Commission, membre de la Cour de justice, de la Cour des comptes et de la Banque centrale. Se pose encore la question des membres luxembourgeois d'autres institutions internationales, comme la Cour européenne des droits de l'homme. A noter, en second lieu, que le statut du député européen règle la question en consacrant l'incompatibilité avec la qualité de membre d'un parlement national¹. Il en va de même des dispositions sur le statut des autres fonctions européennes ou internationales. Ces normes ont, de toute façon, primauté par rapport aux normes nationales, fussent-elles constitutionnelles. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat préconise de ne pas opérer de référence à des fonctions

¹ Version consolidée de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, et des amendements ultérieurs de celui-ci, art. 7, paragraphe 2, alinéa 1^{er} :

« A partir de l'élection au Parlement européen en 2004, la qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de membre d'un parlement national. »

relevant du droit européen ou international. En conclusion, il estime qu'il convient de limiter la détermination des incompatibilités, dans la Constitution même, aux fonctions relevant de l'ordre constitutionnel luxembourgeois. La détermination des incompatibilités avec des fonctions internationales est en effet à déterminer, outre par le droit international, par la loi visée à l'alinéa 2.

L'alinéa 2 retient trois notions différentes, celles d'« *emploi public* », de « *fonction publique* » et de « *mandat politique* ». Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée propre de chacune de ces notions. Il relève encore que le texte proposé vise les « *autres mandats politiques* », ce qui laisse entendre que, dans l'optique des auteurs de l'amendement, le concept de « *mandat politique* » est générique et englobe les notions de « *fonction* » et « *emploi* » publics. Le Conseil d'Etat marque ses réserves par rapport à la consécration dans le texte constitutionnel du terme de « *mandat politique* » aux contours des plus imprécis. Il exprime une préférence pour le concept de « *fonction publique* » qui permet d'inclure également des fonctions non électives, voire non rémunérées. Il considère que ce concept pourrait également couvrir des fonctions au sein d'institutions relevant du droit international. Si le Conseil d'Etat est suivi dans son approche, la seconde phrase de l'alinéa 2 peut être omise.

Le Conseil d'Etat note encore que la référence au concept d'« *activité* », proposée dans l'avis du 6 juin 2012, a été abandonnée par la commission. Or, le texte proposé permettait d'inclure dans la liste des incompatibilités des activités ne relevant pas formellement du droit public mais comportant une dépendance vis-à-vis de l'Etat. Enfin, le Conseil d'Etat constate que la terminologie utilisée se différencie davantage que celle proposée par le Conseil d'Etat de celle du nouvel article 84, alinéa 4 relatif aux incompatibilités avec la fonction de membre du Gouvernement.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<p>Art. 63. [67] <i>Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'Etat.</i></p> <p><i>Cette même incompatibilité s'applique aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. Elle peut être étendue à d'autres mandats politiques à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée.</i></p>	<p>Art. 63. [67] <i>Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'Etat.</i></p> <p><i>Cette même incompatibilité s'applique aux emplois et fonctions <u>publiques publiques</u> [ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat] à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. Elle peut être étendue à d'autres mandats politiques à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée.</i></p>

*

En réponse à ces observations, le Président évoque la genèse de l'article 67 et les discussions sur les incompatibilités entre le mandat de député et d'autres mandats politiques. La Commission avait alors conclu qu'il valait mieux recourir à une formulation générale plutôt que d'énumérer les incompatibilités et risquer de ne pas être exhaustif. Elle avait en outre proposé de conférer au législateur la possibilité de fixer dans une loi à adopter à la majorité qualifiée les mandats politiques visés par la règle de non-cumul.

La Commission avait estimé par ailleurs que les notions d'« emplois » et de « fonctions publics » sont différentes et avait partant proposé de reprendre les deux notions.

Quant à la notion d'« activité qui comporte une dépendance de l'Etat », la Commission avait estimé que sa détermination était difficile et risquerait d'exclure un grand nombre de personnes. Cette définition risque en effet d'être trop extensive.

La formulation proposée par le Conseil d'Etat pose également la question du périmètre de la notion de « fonctions publiques ». Cette notion couvre-t-elle les mandats politiques ? Quid des employés des établissements publics, sous contrats de droit privé, mais qui sont payés par les deniers publics ? D'après le Conseil d'Etat, le concept de « *fonction publique* » permet d'inclure également des fonctions non électives, voire non rémunérées. Ce point sera à vérifier.

Il est rappelé que la loi fixant les mandats politiques visés par la règle de non-cumul devra, en tout état de cause, être adaptée concomitamment à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

Actuellement, les incompatibilités sont énumérées à l'article 54 de la Constitution qui dispose :

« **Art. 54.**

(1) Le mandat de député est incompatible:

- 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;
- 2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;
- 3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;
- 4° avec celles de membre de la Cour des comptes;
- 5° avec celles de commissaire de district;
- 6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;
- 7° avec celles de militaire de carrière en activité de service

(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions

(3) Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.

Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections.»

En outre, l'article 55 prévoit la possibilité d'établir d'autres incompatibilités par la loi :

« **Art. 55.** Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. »

Selon plusieurs membres de la Commission, il y a lieu de mener une réflexion sur les incompatibilités et l'opportunité de réduire leur nombre.

En conclusion de la discussion, la Commission décide de mettre l'article 67 en suspens en attendant de clarifier les questions soulevées ci-dessus.

A défaut d'accord sur l'énumération des incompatibilités, la Commission serait disposée à suivre le Conseil d'Etat pour ce qui est de l'alinéa 1^{er}. En revanche, elle marque sa préférence pour le maintien de l'alinéa 2 tel qu'elle l'avait proposé.

Amendement 33 concernant les articles 67 et 68 initiaux (nouvel article 64 [68])

Le nouvel article 64 [68] regroupe les dispositions traitant de la cessation et de la perte du mandat de député ainsi que du cas de réinscription sur la liste des suppléants.

Le paragraphe 1^{er} retient le concept d'« *emploi rémunéré* », proposé par le Conseil d'Etat dans son avis susmentionné du 6 juin 2012.

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, reprend le mécanisme suggéré par le Conseil d'Etat dans le texte de l'article 63 (nouvel article 64 [68]), paragraphe 2, alinéa 1^{er}, en remplaçant les termes « *quitte ces fonctions* » par ceux de « *perd son mandat de député* » et en précisant que la réinscription se fera dans l'ordre des voix obtenues aux élections et non pas de plein droit comme premier suppléant sur la liste. Le Conseil d'Etat suit la logique des auteurs de l'amendement qui ont voulu respecter l'ordre des votes sur chaque liste.

Le Conseil d'Etat comprend le mécanisme envisagé dans le texte amendé en ce sens qu'il s'agit de sauvegarder uniquement la position du député élu ou suppléant appelé au Gouvernement. Dans la logique des auteurs de la proposition de révision, les personnes figurant en rang utile sur une liste pour accéder aux fonctions de député, mais qui n'ont pas occupé le mandat en raison d'une incompatibilité, ne pourront plus faire valoir leur rang, même si l'incompatibilité vient à cesser par la suite. Le Conseil d'Etat pourrait également concevoir la logique d'un mécanisme dans lequel toute incompatibilité qui vient à cesser en cours de législature a pour effet de réactiver le rang utile de la personne initialement frappée par l'incompatibilité. Si cette solution était retenue, l'article 64 [68], paragraphe 2, alinéa 1^{er}, devrait être reformulé. Quel que soit le système, il devrait logiquement s'appliquer également au niveau des élections communales.

Selon le texte proposé, il y a réinscription sur la liste d'attente « *dans l'ordre des suffrages obtenus* », ce qui est logique. Le Conseil d'Etat note encore que le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, parle de « *suffrages* », alors que l'alinéa 3 parle de « *voix* ». Il faut harmoniser la terminologie utilisée. Le Conseil d'Etat préconise le recours au terme de « *suffrages* ».

Le paragraphe 3 reprend le texte de l'ancien article 63 (nouvel article 64 [68]), paragraphe 3, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
Art. 64. [68] (1) <i>Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.</i> (2) <i>Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son</i>	Art. 64. [68] (1) <i>Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.</i> (2) <i>Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la</i>

<p><i>mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.</i></p> <p><i>Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.</i></p> <p><i>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections.</i></p> <p><i>(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.</i></p>	<p><i>liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.</i></p> <p><i>Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.</i></p> <p><i>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues <u>suffrages obtenus</u> aux élections.</i></p> <p><i>(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.</i></p>
--	--

Les membres de la Commission prennent note de la remarque du Conseil d'Etat sur la possibilité de concevoir un mécanisme dans lequel toute incompatibilité qui vient à cesser en cours de législature a pour effet de réactiver le rang utile de la personne initialement frappée par l'incompatibilité.

Etant donné toutefois que le Conseil d'Etat n'a pas fait de proposition de texte, M. le Président préconise de maintenir le mécanisme proposé par la Commission.

Les membres de la Commission approuvent la remarque du Conseil d'Etat sur l'harmonisation de la terminologie et décident de retenir le terme « suffrages ».

Il semble que, dans le secteur communal, un mécanisme, tel que décrit par le Conseil d'Etat, soit déjà appliqué dans le cas de figure où plusieurs membres d'une même famille sont élus. Selon une nouvelle interprétation des dispositions légales, lorsque l'incompatibilité tombe, le rang utile du membre de famille qui n'a pas pu exercer son mandat sans y avoir renoncé peut alors être réactivé.

Un représentant du groupe politique CSV soulève la nécessité d'adapter les dispositions de la loi électorale du 18 février 2003 à cette nouvelle interprétation.

Section 2.- De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés

Amendement 34 concernant l'article 71 initial (nouvel article 65 [69])

Le nouvel article 65 [69] a pour objet la mise en place de la Chambre résultant des élections.

La suppression de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} de l'ancien article 64 du Conseil d'Etat n'appelle pas d'observation particulière.

Le Conseil d'Etat note que la vérification des pouvoirs, lors de la première réunion de la Chambre élue, a plusieurs objets, le contrôle de la régularité des élections et de l'identité des députés présents avec ceux proclamés élus, mais aussi l'impact d'événements qui se sont produits par la suite sur l'accès au mandat, concrètement la survenance de nouvelles

incompatibilités. L'aspect « validation des élections » n'est pas sans poser problème sachant que la proclamation formelle des élus ne relève pas, dans notre système électoral, de la Chambre, mais du président du bureau principal de la circonscription. Il est vrai que la vérification des pouvoirs par la Chambre lors de sa première réunion ne se résume pas à contrôler si les personnes présentes sont effectivement celles proclamées élues, mais constitue un acte de validation des élections².

La question de la validation des élections par le parlement élu et d'un recours juridictionnel est discutée, dans d'autres régimes parlementaires européens³, par la Commission de Venise⁴ ou encore dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière a condamné la Roumanie en relation avec la contestation de décisions du bureau électoral central et de la commission de validation de la Chambre des députés au motif que « le manque de clarté de la loi électorale en ce qui concerne les minorités nationales et l'absence de garanties suffisantes quant à l'impartialité des organes chargés d'examiner les contestations du requérant ont porté atteinte à la substance même des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 »⁵. Le Conseil d'Etat note toutefois que la Cour européenne a pris soin de relever que « s[i] cette pratique est largement répandue, trois pays (Belgique, Italie, Luxembourg) présentent la particularité de ne pas prévoir d'autre recours postélectoral que la validation par le Parlement, les décisions des bureaux électoraux étant considérées comme définitives. Cela étant, ces trois pays jouissent d'une longue tradition démocratique qui tend à dissiper les doutes éventuels quant à la légitimité d'une telle pratique ». Le Conseil d'Etat relève encore la particularité de l'affaire « roumaine » qui concernait la garantie des droits des minorités.

Le Conseil d'Etat note, par ailleurs, que le texte proposé vise le recours contre « ces décisions », ce qui laisse penser que sont visées à la fois la décision de la Chambre relative à la vérification des pouvoirs des députés et une décision spécifique individuelle ultérieure du constat de la perte de la qualité d'élu. A cet égard, il renvoie à l'article 130 de la loi électorale qui dispose que « [s]i un député accepte une fonction, un emploi ou une charge incompatibles avec son mandat, il est déchu de plein droit de son mandat de député, sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 129 ci-dessus en ce qui concerne ses droits à pension ». Le Conseil d'Etat relève, d'abord, la divergence des termes « déchéance » et « perte » du mandat. Il souligne ensuite que le texte proposé vise un mécanisme de constat de la perte du mandat sans établir clairement les causes de la perte. Deux cas de figure sont à considérer, la survenance d'incompatibilités au sens de l'article 63 [67], mais aussi de causes d'inéligibilité au sens de l'article 62 [66]. Il serait indiqué d'établir un lien avec ces deux articles.

Le Conseil d'Etat considère encore que la formule « *statuer sur les contestations* » s'applique à la fois à la vérification des pouvoirs et au constat de la perte du mandat. Dans ces conditions, il se demande s'il n'y a pas lieu de faire de cette disposition une phrase indépendante couvrant les deux situations. Même si, dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat n'avait pas retenu la nécessité d'un contrôle juridictionnel de la vérification des pouvoirs, il conçoit, au regard du droit d'accès au juge, l'importance d'un recours, dès lors que sont visés tous les actes de la Chambre statuant sur les contestations relatives au mandat d'un député.

² Le Conseil d'Etat renvoie au précédent de la non-validation de l'élection de M. Zénon Bernard en 1934, *Compte-rendu, session ordinaire 1934-1935*, séance d'ouverture du 6 novembre 1934.

³ *Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel : la « vérification des pouvoirs », histoire et théorie*, par Bruno Daugeron, dans « Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel », n° 41 (Le Conseil constitutionnel, juge électoral) - octobre 2013.

⁴ Voir le *Code de bonne conduite en matière électorale*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 51^e session plénière tenue les 5 et 6 juillet 2002, et soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 6 novembre 2002, *sub* « L'existence d'un système de recours efficace », pts 92 à 102.

⁵ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 2 mars 2010, *Grosaru c/ Roumanie*, requête 78039/01, pts 57 et 28.

La consécration d'un recours devant la Cour administrative pose toutefois problème étant donné que le chapitre 7 consacré à la Justice ne vise plus nommément certaines juridictions, mais, de façon plus globale, les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. En outre, dans une logique de séparation des pouvoirs, l'organe juridictionnel pour ce type de recours, qui ne saurait être assimilé à un contentieux administratif ordinaire, devrait être la future Cour suprême visée à l'article 94 [99] nouveau ou, dans le mécanisme actuel, la Cour constitutionnelle. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose le renvoi à la loi pour régler le recours et non seulement les modalités.

Il y a lieu d'articuler le texte de manière à mettre en évidence la distinction, au niveau chronologique, entre la vérification des pouvoirs lors de la première réunion de la Chambre et le constat ultérieur de la perte du mandat en cours de législature. Dans cette logique, le Conseil d'Etat propose d'introduire des paragraphes distincts.

Le texte de l'article 65 [69], paragraphe 1^{er} (paragraphes 1^{er} à 3 selon le Conseil d'Etat) pourrait se lire comme suit :

« (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.

(2) Il appartient à la Chambre des Députés de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député en raison de la survenance, en cours de mandat, d'une cause d'inéligibilité au sens de l'article 62 [66] ou d'une incompatibilité au sens de l'article 63 [67].

(3) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle le recours contre ces décisions. »

En ce qui concerne le paragraphe 2 (4 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le maintien de la formule du serment dans le texte constitutionnel.

Pour ce qui est du nouveau paragraphe 3 (5 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat comprend le souci des auteurs de l'amendement d'éviter un vide institutionnel entre la cessation des fonctions de l'ancienne Chambre et l'entrée en fonction de la nouvelle Chambre. Il a toutefois des doutes par rapport au texte proposé. L'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} de l'article 65 [69] parle de « *la Chambre des Députés [qui] se réunit* » et vise, à l'évidence, ici la nouvelle Chambre. Le texte sous examen, à un autre endroit, fait référence à la Chambre en visant, cette fois, l'ancienne Chambre. Il y a incohérence dans l'utilisation des concepts, sauf à admettre qu'il y a deux Chambres, l'ancienne et la nouvelle. Si aucune nouvelle Chambre n'existe avant l'assermentation des députés, le texte du paragraphe 1^{er} est erroné. Comment cette Chambre juridiquement inexistante pourrait-elle procéder à la vérification des pouvoirs ? Le Conseil d'Etat note encore que les députés sont élus pour cinq ans et que leur mandat ne peut être prorogé par le hasard du calendrier⁶. Si un lien est établi entre l'existence d'une nouvelle Chambre et l'assermentation des députés, se pose la question de savoir combien de députés doivent être assermentés pour qu'une nouvelle Chambre voie le jour. L'entrée en fonction de la nouvelle Chambre ne saurait être bloquée par des retards dans l'assermentation de certains de ses membres. Les auteurs expliquent s'être inspirés de l'article 39 de la *Grundgesetz* allemande⁷. Force est toutefois de constater que le texte allemand ne conduit pas à l'existence, fût-elle limitée dans le temps, de deux

⁶ Le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention des auteurs de l'amendement sur la question de la détermination de la législature dans un système où le concept de session parlementaire est supprimé. La seule référence pertinente reste l'article 61, paragraphe 2, qui prévoit que les députés sont élus pour cinq ans ; logiquement, le terme de cinq ans court à partir de la date d'assermentation des députés.

⁷ *Grundgesetz* allemande :

„**Art. 39.** Seine [= des Bundestages] Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. (...) Der Bundestag tritt spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen.“

Chambres. Dans la logique du système allemand, il faudrait dès lors rédiger le paragraphe 3 (5 selon le Conseil d'Etat) de l'article 65 [69] comme suit :

« (5) *La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au sens du paragraphe 1^{er} fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes.* »⁸

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<p>Art. 65. [69] (1) <i>La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.</i></p> <p><i>Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.</i></p> <p><i>(2) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit : "Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité."</i></p> <p><i>(3) Les fonctions de la Chambre des Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus.</i></p>	<p>Art. 65. [69] (1) <u><i>La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.</i></u></p> <p><u><i>(2) Il appartient à la Chambre des Députés de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député en raison de la survenance, en cours de mandat, d'une cause d'inéligibilité au sens de l'article 62 [66] ou d'une incompatibilité au sens de l'article 63 [67].</i></u></p> <p><u><i>(3) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle le recours contre ces décisions.</i></u></p> <p><i>(4) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »</i></p> <p><u><i>(5) La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au sens du paragraphe 1^{er} fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes.</i></u></p>

A priori, les membres de la Commission ne sont pas opposés à la proposition de texte du Conseil d'Etat en notant toutefois qu'il ne leur semble pas indispensable d'adopter à la majorité qualifiée la loi réglant les modalités de recours. De leur avis, les hypothèses requérant la majorité qualifiée ne devraient pas être trop étendues.

Le paragraphe 3 pourrait ainsi être libellé comme suit: « *(3) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle le recours contre ces décisions.* »

⁸ A noter que le règlement intérieur du Parlement européen suit la même logique quand il dispose, à l'article 4, paragraphe 2, que : « Les députés demeurent en fonction jusqu'à l'ouverture de la première séance du Parlement suivant les élections. »

Avant de prendre une décision sur la formulation de l'article 69, ils décident d'attendre la mise à disposition d'une note du Secrétariat général qui est en cours d'élaboration.

Les membres de la Commission s'interrogent par ailleurs sur l'opportunité d'adapter le libellé du paragraphe 1^{er} à la formulation telle que retenue par l'amendement de l'article 1^{er} du projet de loi 7095 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Le nouveau libellé de l'article 122 dispose désormais que « (...) la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections. ». Estimant toutefois que la formulation du paragraphe 1^{er} permet de tenir compte d'hypothèses exceptionnelles, ils décident de la maintenir.

Enfin, ils évoquent l'opportunité de préciser dans le Règlement de la Chambre des Députés la question de savoir qui décide de réunir la Chambre des Députés. Dans un système dans lequel la continuité de la Chambre des Députés est assurée, il appartient aux instances de l'ancienne Chambre (en l'occurrence la Conférence des Présidents) de convoquer la Chambre nouvellement élue.

Amendement 35 concernant l'article 72 initial (nouvel article 67 [71])

Le libellé retenu pour l'article 67 [71], en rapport avec la présidence et le bureau de la Chambre, ne donne pas lieu à observation.

La Commission en prend note.

Amendement 36 concernant l'article 74 initial (nouvel article 69 [73])

Le Conseil d'Etat peut comprendre la suppression de l'adjectif « *absolue* » à la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 69 [73] nouveau traitant des quorums de votation. Il note toutefois qu'à l'article 71 [75], alinéa 1^{er}, les auteurs des amendements maintiennent ce qualificatif. Il y a lieu d'harmoniser le libellé et de supprimer le terme « *absolue* » également dans cette disposition.

La Commission fait sienne la remarque du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la nouvelle deuxième phrase de l'alinéa 2 susmentionné, le Conseil d'Etat estime que cette disposition énonce une évidence. Il ne voit pas la nécessité d'une consécration constitutionnelle de la règle inscrite actuellement à l'article 48, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, du règlement intérieur de la Chambre des Députés⁹.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
Art. 69. [73] <i>La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au</i>	Art. 69. [73] <i>La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le</i>

⁹ Règlement de la Chambre des Députés :

« **Art. 48, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase.** Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité absolue. »

<p><i>moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.</i></p> <p><i>Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.</i></p>	<p><i>vote par procuration n'étant pas admis.</i></p> <p><i>Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.</i></p>
---	--

En réponse à l'observation du Conseil d'Etat, M. le Président rappelle les discussions à ce sujet qui ont conduit la Commission à préciser que les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

Aussi, afin d'éviter toute nouvelle interrogation, la Commission décide-t-elle de maintenir le libellé tel qu'elle l'a proposé.

*

En vue de l'examen de l'article 70, il est proposé de continuer aux membres de la Commission une note rédigée à l'attention du Bureau sur l'application du Règlement de la Chambre des Députés.

2. Divers

Les membres de la commission conviennent de continuer l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat lors des réunions des 10 et 17 mai 2017 à 10h30.

Luxembourg, le 4 mai 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Cloener

Le Président,
Alex Bodry