



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 17 mai 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2017 et du 5 avril 2017
2. 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
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, 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

Excusé : M. Roy Reding, observateur

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2017 et du 5 avril 2017**

Les projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2017 et du 5 avril 2017 sont approuvés.

2. **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 de l'amendement 37.

Amendement 37 concernant la suppression de l'article 75 initial et l'introduction d'un nouvel article 66 [70]

Il est rappelé que le nouvel article 66 [70] a pour objet le champ d'application du règlement intérieur de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat a des réserves par rapport à la seconde phrase introduite dans le nouvel article 66 [70], aux termes de laquelle : « *Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.* »

Il note, d'abord, que le règlement intérieur de la Chambre aura une nature hybride en ce qu'il s'agit, d'un côté, d'un acte du parlement indépendant de la loi et directement fondé sur la Constitution et, d'un autre côté, d'une norme analogue à la loi et constituant une référence pour l'adoption d'actes d'exécution de lois qui affectent l'organisation de la Chambre.

Il ne comprend pas les raisons pour lesquelles une dérogation devrait être apportée aux règles constitutionnelles traditionnelles du pouvoir réglementaire.

Le Conseil d'Etat relève encore que les limites du pouvoir réglementaire autonome d'organisation de la Chambre sont déterminées par référence aux matières réservées à la loi, ce qui, d'un côté, limite les mesures d'exécution du pouvoir réglementaire traditionnel, et, d'un autre côté, impose de toute façon à la Chambre d'adopter un cadre légal suffisant de la matière, et lui permet même d'empêcher, par une loi détaillée, l'intervention de tout pouvoir réglementaire.

Se pose encore la question de la portée des mots « *lois qui concernent son organisation* », alors que la disposition de l'article 51, paragraphe 2, de la Constitution actuelle n'est pas maintenue¹. Le terme « *concernent* » permet une lecture très large. Peut-on admettre que la Chambre dispose d'un pouvoir réglementaire en parallèle de celui du Chef de l'Etat si elle estime qu'une loi « *concerne* » son organisation ? Si l'objectif de l'amendement est de pouvoir doter le personnel de la Chambre d'un statut particulier dérogatoire au droit commun, le cadre juridique nécessaire doit, de toute façon, être prévu dans la loi². Il n'est pas nécessaire de « rapatrier » le pouvoir d'exécution dans les compétences de la Chambre pour assurer l'existence de ce régime.

En réponse à ces observations, M. le Président rappelle l'entrevue avec la direction de l'administration parlementaire à ce sujet (cf. Procès-verbal de la réunion du 17 avril 2013 – P.V. IR 32). Il évoque la jurisprudence récente du Tribunal administratif dans une affaire qui opposait plusieurs membres de l'administration parlementaire à la Chambre des Députés. Ce jugement, rendu le 1^{er} décembre 2014, qui a été confirmé par la Cour d'appel en date du 12 mai 2015, a créé une certaine insécurité juridique en annulant des décisions du président de la Chambre matérialisant des décisions du Bureau. Le tribunal a estimé dans ce contexte que le Règlement de la Chambre ne pouvait pas organiser le statut des agents de la Chambre des Députés.

L'orateur rappelle que les dispositions des articles 35 alinéa 2, 51 paragraphe 1, et 70 sont quasiment identiques à celles prévues par la Constitution belge. En outre, il évoque les

¹ Constitution luxembourgeoise :

« **Art. 51, paragraphe 2.** L'organisation de la Chambre est réglée par la loi. »

² Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour administrative du 12 mai 2015, n° 35681C.

réflexions et les discussions ayant conduit au libellé de l'article 70 tel que proposé par la Commission.

Un représentant du groupe politique CSV souligne que le libellé de l'article 70 s'explique également par la volonté de répondre aux revendications des fonctionnaires de la Chambre. Il indique qu'au-delà du statut des agents, la problématique pourrait se poser pour les enquêtes parlementaires ou encore les marchés publics.

Au vu des critiques émises par le Conseil d'Etat, les membres s'interrogent sur l'opportunité de maintenir en l'état l'article 70.

Les membres de la Commission décident de mettre cet article en suspens en attendant l'élaboration d'une note sur la base légale du règlement de la Chambre des Députés.

Amendement 38 concernant la suppression de l'article 76

La suppression de l'article 76 ayant prévu dans la Constitution la subdivision d'une législature en sessions ne donne pas lieu à observation.

Les membres de la Commission en prennent note.

Amendement 39 concernant l'article 77 initial (nouvel article 70 [74])

Le Conseil d'Etat note que la référence à la dissolution de la Chambre a été omise, en relation avec la convocation de la Chambre, tout comme elle est évitée dans l'amendement 40. L'omission de cette référence, en combinaison avec l'abandon du régime des sessions dites ordinaires et la non-reprise du paragraphe 2 de l'article 68 proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012 posent la question des hypothèses de réunion sur demande envisagées par les auteurs de l'amendement. La Chambre « sortante », restant en fonction jusqu'à la réunion de la Chambre nouvellement élue et exerçant la plénitude de ses compétences jusqu'à cette date, peut se réunir à tout moment. Les hypothèses visées par le texte sous examen ne peuvent être que celles où une majorité de députés, pour des raisons qui leur sont propres, n'entendraient pas se réunir, ni à la demande du Gouvernement ni à la demande de la minorité.

Dans une démarche purement juridique, le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée de l'exigence d'une « *demande motivée* » de réunion. Qui appréciera le caractère suffisamment motivé ? La Chambre va-t-elle se réunir pour constater que la demande de réunion n'était pas motivée ? Dans le texte initial, la motivation de la demande de réunion par le Grand-Duc pouvait s'apprécier en relation avec l'ordre du jour proposé ; or, ce critère a également été omis. En ce qui concerne la demande motivée de réunion émanant d'un tiers des députés, le Conseil d'Etat relève que la question ne revêt plus une dimension interinstitutionnelle ou de séparation des pouvoirs, mais devient une question interne au fonctionnement de la Chambre et concerne plus particulièrement les droits de la minorité des députés par rapport à la majorité. Dans ce dernier cas se pose la question de savoir si la majorité, qui *a priori* n'entendait pas procéder à une réunion, peut s'ériger en juge du caractère suffisamment motivé de la demande de la minorité. Si les auteurs de l'amendement visent, par le concept « *demande motivée* », la nécessité d'indiquer un ordre du jour, autant maintenir les termes « *sur un ordre du jour proposé par lui* ».

Le Conseil d'Etat se demande encore si la disposition sous examen est à interpréter en ce sens qu'elle exclut une réunion sur demande de l'ensemble des députés ou d'une majorité. La nouvelle disposition constitue, en effet, une règle d'exception par rapport à la règle générale que la Chambre peut se réunir à tout moment. On peut considérer que ce principe constitue une évidence et n'a pas besoin d'être énoncé ; on peut encore soutenir que

l'énoncé d'une règle spéciale ne donne sens qu'en relation avec l'existence de la règle générale.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
Art. 70. <i>La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du Gouvernement ou d'un tiers des députés.</i>	Art. 70. <i>La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du Gouvernement <u>sur un ordre du jour proposé par lui</u> ou d'un tiers des députés.</i>

Un représentant du groupe politique CSV note que la formulation proposée par le Conseil d'Etat est quasi identique à celle figurant dans la proposition de révision, telle que déposée en 2009.³ Or, par voie d'amendement parlementaire en 2015 (cf. doc. parl. 6030¹⁴), la mention de l' « ordre de jour proposé par lui » a été supprimé et le terme « motivée » a été ajouté. Dans le commentaire de l'amendement, on peut lire : « Comme la Chambre des Députés est seule maître de son organisation et de son ordre du jour, la demande du Gouvernement devra être motivée. Par analogie à cette obligation, la commission maintient également l'obligation d'une demande motivée d'un tiers des députés, nonobstant l'insistance du Conseil d'Etat de faire abstraction de l'exigence de motivation faite aux députés qui demandent la convocation de la Chambre des Députés. »

Le nouvel article 74 est à rapprocher de l'actuel article 72, paragraphe 2 de la Constitution qui dispose : « Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement ; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés. » Toutefois, le libellé de l'article 72 contient le terme « extraordinairement ».

Les membres de la Commission s'interrogent sur l'opportunité de reprendre cette précision dans le libellé du nouvel article 74 qui pourrait être de nature à freiner les demandes trop fréquentes ou intempestives.

Les membres de la Commission décident de mettre l'article en suspens.

Amendement 40 concernant l'article 78 initial (nouvel article 71 [75])

En ce qui concerne les élections anticipées, les auteurs de l'amendement expliquent qu'ils se sont inspirés de textes correspondants de la Constitution belge⁴. Pour empêcher un vide

³ **Art. 77.** La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.
Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés.

⁴ Constitution belge :

« **Art. 46.** Le Roi n'a le droit de dissoudre la Chambre des représentants que si celle-ci, à la majorité absolue de ses membres :

1° soit rejette une motion de confiance au Gouvernement fédéral et ne propose pas au Roi, dans un délai de trois jours à compter du jour du rejet de la motion, la nomination d'un successeur au Premier Ministre ;

2° soit adopte une motion de méfiance à l'égard du Gouvernement fédéral et ne propose pas simultanément au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre.

Les motions de confiance et de méfiance ne peuvent être votées qu'après un délai de quarante-huit heures suivant le dépôt de la motion.

En outre, le Roi peut, en cas de démission du Gouvernement fédéral, dissoudre la Chambre des représentants après avoir reçu son assentiment exprimé à la majorité absolue de ses membres.

L'acte de dissolution contient la convocation des électeurs dans les quarante jours et de la Chambre des représentants dans les deux mois.

En cas de dissolution des deux Chambres, conformément à l'article 195, les Chambres sont convoquées dans les trois mois.

En cas de dissolution anticipée, la nouvelle législature fédérale ne pourra courir au-delà du jour des premières élections pour le Parlement européen suivant cette dissolution. »

institutionnel, ils évitent le concept de « *dissolution* », préférant introduire celui de « *élections anticipées* ».

Le mécanisme prévu dans l'amendement se distingue toutefois fondamentalement du texte de référence belge, en ce qu'il ne consacre pas l'élément central du système, à savoir la motion de censure dite constructive, institution juridique que le constituant belge a reprise du droit allemand⁵ („*konstruktives Misstrauensvotum*“). Le Conseil d'Etat approuve ce choix des auteurs de l'amendement dans la mesure où le rôle du Premier ministre au Luxembourg ne peut pas être comparé à celui du Chancelier allemand. D'ailleurs, la doctrine belge souligne également l'inadaptation du régime allemand à l'ordre constitutionnel belge, compte tenu du rôle du Premier ministre en Belgique⁶.

Les auteurs de l'amendement maintiennent la compétence du Chef de l'Etat qui, non seulement, doit formellement intervenir pour fixer des élections anticipées, mais qui, au regard du texte, a la faculté et non pas l'obligation de fixer des élections anticipées. Les auteurs de l'amendement excluent ainsi une « autodissolution » de la Chambre qui doit passer par un vote de méfiance à l'encontre du Gouvernement et « convaincre » le Chef de l'Etat de la nécessité d'élections anticipées ; encore faut-il que le Gouvernement ait démissionné. Le Chef de l'Etat n'est pas tenu de suivre une résolution de la Chambre en ce sens, même s'il est difficile d'admettre dans la pratique qu'il n'en tient pas compte. A l'inverse, le Chef de l'Etat ne pourrait pas décider de procéder à des élections anticipées si la Chambre, malgré la démission du Gouvernement et l'impossibilité de mettre sur pied un nouveau Gouvernement, refusait de donner son assentiment. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la reprise du mécanisme belge qui, sur l'arrière-plan de l'instabilité des gouvernements en Belgique, est inspiré par le souci d'éviter des élections anticipées. Il s'interroge encore sur l'articulation entre la première et la seconde phrases de l'alinéa 1^{er}. La première phrase ne revêt une portée réelle que si le Gouvernement, à la suite d'une motion de censure, ne devait pas démissionner ; ceci pose la question des suites que le Gouvernement doit réserver au retrait de la confiance par la Chambre.

Le Conseil d'Etat a des réserves sérieuses sur l'alinéa 3 qui peut conduire à des situations de blocage politique en interdisant des élections anticipées dans l'année qui suit les élections.

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, les membres de la Commission admettent qu'il n'existe pas d'expérience au Luxembourg qui permette d'établir la nécessité d'une telle disposition, inspirée de la Constitution belge.

Partant, ils sont d'accord pour supprimer l'alinéa 3.

⁵ L'article 46 de la Constitution belge est inspiré à son tour de l'article 68 de la *Grundgesetz* allemande qui dispose :

„(1) Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.

(2) Zwischen dem Antrage und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen.“

⁶ Marc Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, précité, n^{os} 167 et ss.

Section 3.- De l'adoption des lois

Amendement 41 concernant les articles 79 et 80 initiaux (nouvel article 73 [77])

Le nouvel article 73 [77] a pour objet la saisine de la Chambre de projets et de propositions de loi. Il ne donne pas lieu à observation.

Les membres de la Commission en prennent note.

Amendement 42 concernant les articles 81, 82, 83, 84 et 85 initiaux (nouvel article 75 [78])

Le Conseil d'Etat n'a plus d'observation à formuler à l'égard des dispositions précisant les conditions de l'adoption, de la promulgation et de la publication des lois, y compris le second vote constitutionnel.

Les membres de la Commission en prennent acte.

Amendement 43 concernant la suppression de l'article 86 initial et l'introduction d'un nouvel article 74 [79]

L'amendement 43 est devenu sans objet au regard de l'amendement 12 de la liste d'amendements parlementaires du 24 novembre 2016.

Les membres de la Commission approuvent cette observation.

Section 4.- Des autres attributions de la Chambre des Députés

Cette section n'a pas fait l'objet d'amendement.

Section 5.- Du statut du député

Amendement 44 concernant l'article 92 initial (nouvel article 82 [87])

Le libellé amendé de l'article 82 [87] traitant des indemnités des députés ne donne pas lieu à observation.

Chapitre 5.- Du Gouvernement

Amendement 45 concernant les articles 93, 94 et 95 initiaux (nouvel article 84 [89])

L'article sous revue regroupe les dispositions traitant de la composition du Gouvernement, de la nomination, de la démission et du serment de ses membres ainsi que des incompatibilités de leur fonction.

Les alinéas 1^{er} à 3 du nouvel article 84 [89] n'appellent pas d'observation.

A l'alinéa 4, le Conseil d'Etat propose d'omettre la référence à la qualité de membre du Parlement européen. Il renvoie aux considérations développées à l'endroit de l'amendement 32 relatif à l'article 63 [67] nouveau sur les incompatibilités avec le mandat de député. Dans la même logique d'une concordance avec l'article 63 [67] nouveau, il marque son

approbation avec la référence au concept de « *fonction publique* » ; la référence à l'« *emploi public* » peut être omise, à l'instar du nouvel article 63 [67]. La référence aux activités professionnelles se justifie au regard de la différence de situation avec celles de député.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<p>Art. 84. [89] <i>Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs secrétaires d'Etat.</i></p> <p><i>Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.</i></p> <p><i>Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent 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>La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celles de député, de membre du Parlement européen, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'aux emplois et fonctions publics ou activité professionnelle.</i></p>	<p>Art. 84. [89] <i>Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs secrétaires d'Etat.</i></p> <p><i>Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.</i></p> <p><i>Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent 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>La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec <u>celle</u> de député, de membre du Parlement européen, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'aux emplois et fonctions publics ou avec des fonctions publiques ou <u>une</u> activité professionnelle.</i></p>

Le Président se montre a priori favorable à la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Le représentant du Ministère d'Etat rappelle la genèse de l'alinéa 4. La décision d'ancrer les incompatibilités dans la Constitution a fait suite à l'avis de la Commission de Venise. Les termes « membre du Parlement européen » ont été ajoutés, par voie d'amendement parlementaire, en 2015. Dans le commentaire de l'amendement 45, on peut lire : « Enfin, la commission note que la fonction de membre du Parlement européen ne figure pas parmi les incompatibilités avec la fonction de membre du Gouvernement, de sorte que l'on pourrait en conclure que l'exercice cumulé de ces deux fonctions serait possible, *quod non*. Afin de lever toute incertitude à cet égard, elle décide de compléter le nouvel alinéa 4 par la fonction de membre du Parlement européen. Qui plus est, dans un souci de cohérence avec l'amendement 32, la commission propose d'écrire „emplois et fonctions publics“ à l'alinéa *in fine* du nouvel article 84. »

Un représentant du groupe parlementaire CSV soulève la question de l'incompatibilité avec d'autres mandats, qui ne sont pas spécifiquement cités à l'alinéa 4. Est-ce qu'à contrario ces mandats seraient compatibles avec la fonction de membre du Gouvernement ?

Le Président estime que les termes « fonctions publiques » permettent d'adopter une définition large des incompatibilités.

Partant, les membres de la Commission décident de reprendre la proposition de formulation du Conseil d'Etat.

Amendement 46 concernant la suppression de l'article 96 initial et l'introduction d'un nouvel article 83 [88]

La description sommaire des fonctions du Gouvernement et l'emplacement de l'article afférent ne donnent pas lieu à observation.

Les membres de la Commission en prennent note.

Amendement 47 concernant l'article 98 initial (nouvel article 85 [90])

Les dispositions relatives aux attributions respectives des membres du Gouvernement, à son organisation et au rôle du Premier ministre ne donnent pas lieu à observation.

Les membres de la Commission en prennent note.

Amendement 48 concernant la suppression du paragraphe 2 de l'article 100 initial et l'introduction d'un paragraphe 2 nouveau au nouvel article 108 [113] du **chapitre 8.- De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1^{re}.- Des règles générales d'administration**

Le paragraphe 2 de l'article 108 [113] nouveau disposant qu'« aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi » ne donne pas lieu à observation.

Les membres de la Commission en prennent note.

Chapitre 6.- Du Conseil d'Etat

Amendement 49 concernant l'article 103 initial (nouvel article 88 [93])

Le libellé des compétences du Conseil d'Etat ne donne pas lieu à observation.

Les membres de la Commission en prennent note.

Chapitre 7.- De la Justice

Dans une remarque préliminaire, M. le Président rappelle la réunion du 16 mars 2017, durant laquelle le Ministre de la Justice a présenté des propositions pour une réforme de la Justice. Le Ministre avait alors demandé de traiter ces modifications en priorité en faisant des adaptations ponctuelles de la Constitution. La « Note sur l'indépendance de la Justice », présentée lors de ladite réunion, contient des propositions de texte pour cette révision constitutionnelle.

Un représentant du groupe politique CSV demande si le Gouvernement entend communiquer une prise de position à ce sujet. Le fait de publier une telle prise de position sous forme d'un document parlementaire permettrait de la retracer sur le rôle des affaires.

Section 1^{re}.- De l'organisation de la Justice

Amendement 50 concernant l'article 104 initial (nouvel article 90 [95])

La disposition sur l'exercice du pouvoir judiciaire par les juridictions ne donne pas lieu à observation.

Les membres de la Commission en prennent note.

Amendement 51 concernant la suppression des articles 106 et 107 initiaux et l'introduction d'un nouvel article 91 [96]

et

Amendement 52 concernant l'article 108 initial (nouvel article 93 [98]) et la suppression de l'article 118 initial et du paragraphe 2 de l'article 119 initial

Le Conseil d'Etat voudrait faire quelques observations par rapport aux nouveaux articles 91 et 93 [96 et 98], tels qu'ils résultent des amendements 51 et 52, et sur les articles 92, 94 et 95 [97, 99 et 100] qui n'ont pas fait l'objet d'amendements, mais dont la portée est affectée par les amendements proposés.

Les auteurs des amendements entendent ancrer les compétences juridictionnelles dans la Constitution même, choix que le Conseil d'Etat peut parfaitement suivre. Il n'en reste pas moins que les articles 92 et 93 [97 et 98] renvoient à la loi pour déterminer la compétence des juridictions de l'ordre administratif et de celles en matière de sécurité sociale. Encore la portée de la loi n'est-elle pas définie dans les mêmes termes dans les deux dispositions. L'article 92 [97] renvoie à la loi pour la détermination du contentieux relevant des juridictions de l'ordre administratif. L'article 93 [98] renvoie à la loi pour l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale sans viser expressément le contentieux. Cette disposition doit encore être lue en relation avec l'article 95 [100] qui prévoit, en des termes très généraux, que la loi règle l'organisation des juridictions, c'est-à-dire de toutes les juridictions, ainsi que les voies de recours. Les textes, tels qu'ils sont articulés, ne font pas clairement la distinction entre trois aspects différents qui sont la compétence, l'organisation et les procédures. Dans la logique des amendements, il est de la mission du constituant de déterminer les ordres de juridiction et leurs compétences, du moins dans les principes. La loi peut intervenir pour préciser les compétences et pour régler l'organisation et les voies de recours. La rédaction des articles 91 [96] et suivants ne répond pas à cette logique.

Le Conseil d'Etat relève également une différence d'approche entre les articles 91 à 93 [96 à 98] pour ce qui est de l'articulation des compétences et de la structure des juridictions. L'article 91 [96] oppose les juridictions à compétence générale à celles à compétence particulière. L'article 92 [97] est rédigé dans la logique de deux ordres de juridiction, l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Comment situer les juridictions sociales par rapport à cette structure bicéphale ? L'article 93 [98] entend-il créer un troisième ordre de juridiction, à l'instar du système retenu en Allemagne ? L'article 94 [99] sur la Cour suprême semble conforter cette lecture des textes en visant, à côté des ordres judiciaire et administratif, les autres juridictions prévues par la Constitution.

Le Conseil d'Etat note que le nouvel article 93 [98] omet toute référence aux juridictions du travail qui seront désormais rattachées aux juridictions dites ordinaires de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'Etat approuve ce choix, sachant que ces juridictions sont d'ores et déjà intégrées dans l'ordre judiciaire. Une fois le renvoi aux juridictions du travail abandonné, se pose toutefois la question de la justification du maintien des juridictions sociales qui présentent d'ores et déjà, en ce qui concerne leur composition, des liens évidents avec l'ordre judiciaire. Cette question se pose avec une acuité toute particulière au regard des discussions récurrentes relatives à un ancrage encore plus fort de ces juridictions dans l'ordre judiciaire, à tout le moins pour l'instance d'appel. Le Conseil d'Etat pourrait concevoir un système qui ferait coexister deux ordres de juridiction à la tête desquels se situerait la Cour suprême, en tant qu'organe constitutionnel particulier. Le Conseil d'Etat marque sa préférence pour un système dans lequel l'ordre judiciaire aurait une compétence générale et l'ordre administratif une compétence d'attribution. Le texte de l'article 92, adapté en conséquence, serait à intégrer dans l'article 91 [96] pour en former l'alinéa 2.

Si cette solution était retenue, l'article 91 [96] nouveau se lirait comme suit :

« **Art. 91.** [96] *Les juridictions de l'ordre judiciaire ont une compétence générale.*

Les juridictions de l'ordre administratif connaissent du contentieux administratif et fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. »

L'article 93 [98], disposant que la loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale, serait omis.

L'article 94 [99] deviendrait alors l'article 92 [97].

L'article 95 [100], qui renvoie à la loi pour régler l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours, serait maintenu, mais deviendrait l'article 93 [98]. La loi sur l'organisation judiciaire peut parfaitement prévoir des dispositions spéciales pour la composition des juridictions en matière de contentieux du travail et de la sécurité sociale, même en cas d'intégration de ces juridictions dans l'ordre judiciaire.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
Art. 91. [96] <i>Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.</i>	Art. 91. [96] <i>Les juridictions de l'ordre judiciaire ont une compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.</i>
Art. 92. [97] <i>Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</i>	Art. 92. [97] <i>Les juridictions de l'ordre administratif connaissent du contentieux administratif et fiscal, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</i>
Art. 93. [98] <i>La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale.</i>	Art. 93. [98] <i>La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale.</i>
Art. 94. [99] <i>La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre</i>	Art. 94. 92. [97] <i>La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions</i>

<i>administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution.</i> Art. 95. [100] La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.	<i>prévues par la Constitution.</i> Art. 95.—[100] 93. [98] La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.
---	--

Il s'ensuit une discussion sur les propositions de texte du Conseil d'Etat, au cours de laquelle les points suivants sont abordés :

- Est-ce que le fait de supprimer le bout de phrase à l'article 91 revient à abolir les juridictions à compétence particulière ?
- La loi sur l'organisation judiciaire peut-elle prévoir des dispositions pour les juridictions en matière de contentieux du travail et de la sécurité sociale alors que celles-ci ne figurent pas dans la Constitution ?
- Un représentant du groupe politique CSV évoque les discussions avec le Ministre de la Sécurité sociale à l'occasion de l'élaboration des amendements en 2015⁷ et propose de faire des recherches sur les arguments qui avaient été avancés à cette époque.

Les membres de la Commission décident de mettre ces dispositions en suspens.

Section 2.- Du statut des magistrats

Amendement 53 concernant la suppression des articles 109, 114, 115, 116 initiaux ainsi que du paragraphe 4 de l'article 119 initial et l'introduction d'un nouvel article 99 [104]

Le nouvel article 99 [104] (97 [102] selon le Conseil d'Etat) sur le statut des magistrats ne donne pas lieu à observation.

Les membres de la Commission en prennent note.

Section 3.- Du Conseil national de la Justice et Section 4.- Des garanties du justiciable

⁷ D'après le commentaire de l'amendement 52 concernant l'article 108 initial (nouvel article 93)

« La commission considère que la première phrase de l'article 89 formulée à titre principal ainsi que le paragraphe (2) de l'article 89 formulé à titre subsidiaire par le Conseil d'Etat et reprenant sous une forme modifiée les articles 118, alinéa 2 et 119, paragraphe (2) de la proposition de révision vont trop loin. S'y ajoute que ce texte est en contradiction avec la formulation que la commission a retenue à l'endroit des articles 106 et 107 initiaux devenant le nouvel article 91 (cf. amendement 51), qui prévoit que les attributions des juridictions à compétence particulière sont déterminées par la Constitution.

Par conséquent, la commission décide d'adopter ni le texte que le Conseil d'Etat a proposé à titre principal ni celui qu'il a proposé à titre subsidiaire. Elle propose de reprendre à l'endroit de l'article 108 initial (nouvel article 93) sous une forme modifiée l'alinéa 2 de l'article 118 initial et de supprimer le paragraphe (2) de l'article 119 initial. Elle estime qu'il y a lieu de faire abstraction des juridictions de travail, alors qu'elles font partie de l'ordre judiciaire. Quant à l'alinéa 1er de l'article 118, il peut être supprimé, tel que proposé par le Conseil d'Etat. »

Amendement 54 concernant la suppression de l'article 110 initial et l'introduction d'un nouvel article 102 [107] à la **section 4.- Des garanties du justiciable**

Le nouvel article 102 [107] (100 [105] selon le Conseil d'Etat) sur la publicité des audiences ne donne pas lieu à observation.

Les membres de la Commission en prennent acte.

Amendement 55 concernant l'article 112 initial (nouvel article 96 [101]) à la **section 1^{re}.- De l'organisation de la Justice**

Les auteurs des amendements ont opté pour la consécration, dans la Constitution même, des effets des arrêts de la Cour suprême. A l'heure actuelle, cette question est réglée dans la loi portant organisation de la Cour constitutionnelle. Le Conseil d'Etat note que la question de l'effet des arrêts est intimement liée à celle plus large des compétences de la Cour de veiller au respect du droit par les juridictions et à celle de la procédure.

Le texte proposé vise à la fois les arrêts intervenus dans le cadre du contrôle de constitutionnalité et ceux portant sur le contrôle de conventionalité. Dans le système actuel, toutes les juridictions sont compétentes pour opérer le contrôle de la conformité du droit national avec le droit international et européen, y compris l'ensemble du droit dit dérivé. Le texte proposé à l'alinéa 2 de l'article 96 [101] (94 [99] selon le Conseil d'Etat) s'inscrit ainsi dans la logique de l'alinéa 1^{er} aux termes duquel les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes supérieures. L'alinéa 2 se distingue toutefois de l'alinéa 1^{er} en ce qu'il renvoie uniquement aux traités internationaux ; si les traités de l'Union européenne sont couverts, tel n'est pas le cas du droit européen dérivé.

Enfin, les auteurs ont opté pour une solution intermédiaire entre un effet d'annulation de la norme reconnue incompatible et un effet *inter partes* en consacrant le mécanisme d'une « désapplication » générale. La portée de l'arrêt de la Cour suprême se distingue ainsi de celle des décisions des juridictions ordinaires qui se limitent à laisser la norme inappliquée dans le litige en cause. L'arrêt de la Cour aura un effet sur l'ensemble des juridictions, sur les administrations et sur tous les administrés et justiciables. L'effet sera, dans la pratique, proche d'une véritable annulation, même si ce terme est évité. La consécration du mécanisme de la perte d'effet juridique aura l'avantage d'éviter les difficultés inhérentes à une annulation *ex tunc*.

L'effet d'inapplication est réalisé par la publication de l'arrêt, ce qui implique une intervention rapide des instances gouvernementales compétentes, à moins de confier la publication à la Cour suprême elle-même. Il serait en effet difficile à admettre que le Gouvernement reporte l'effet de l'arrêt en retardant sa publication. L'article 96 [101], alinéa 2, tel que libellé, semble exclure la possibilité d'un report de la prise d'effet de l'arrêt, contrairement au régime valant pour la Cour de justice de l'Union européenne et pour la Cour constitutionnelle de Belgique.

En réponse à ces observations, et avant de prendre une décision sur ce point, M. le Président propose d'effectuer une recherche en droit comparé sur les différents mécanismes. Les membres de la Commission s'accordent à dire qu'il faut régler la question des conséquences des arrêts de la Cour constitutionnelle tout en veillant à ce que le mécanisme retenu ne soit pas excessif.

Amendement 56 concernant la suppression de l'article 113 initial et l'introduction d'un nouvel article 94 [99] à la **section 1^{re}.- De l'organisation de la Justice**

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition d'omettre l'article 93, la référence aux « autres juridictions prévues par la Constitution » peut être supprimée. L'article 94 [99] (92 [97] selon le Conseil d'Etat) se lirait comme suit :

« **Art. 92. [97]** *La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.* »

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
Art. 94. [99] <i>La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution.</i>	Art. 92. [97] <i>La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution.</i>

Les membres de la Commission conviennent de réexaminer cette disposition à la lumière de la Note sur l'indépendance de la Justice précitée.

Amendement 57 concernant l'introduction d'un nouvel article 101 [106] à la **section 3.- Du Conseil national de la Justice**

L'amendement à l'endroit de l'article déterminant les compétences du Conseil national de la Justice n'appelle pas d'observation.

Or, cette disposition devra également être réexaminée à la lumière de la Note sur l'indépendance de la Justice précitée.

En effet, d'après cette note, cet organe qui devrait s'appeler désormais « Conseil suprême de la Justice » aurait des attributions élargies. Ainsi, il aurait comme mission principale de veiller « à l'indépendance des juges des ordres judiciaire et administratif et à celle du ministère public ainsi qu'au bon fonctionnement de la justice. »

Amendement 58 concernant la suppression de l'article 124 initial et l'introduction d'un nouvel article 105 [110] à la **section 4.- Des garanties du justiciable**

L'amendement à l'endroit de l'article relatif à la Cour pénale internationale n'appelle pas d'observation.

Les membres de la Commission en prennent note.

*

En vue de la réunion du 22 mai, le procès-verbal de la réunion du 16 mars 2017 ainsi que la « Note sur l'indépendance de la Justice » seront continués aux membres de la Commission.

3. Divers

Les membres de la commission conviennent de continuer l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat :

- Le 22 mai 2017 à 15h30 et
- Le 31 mai 2017 à 10h30.

Luxembourg, le 17 mai 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle,
Alex Body