



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 22 mai 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 4 mai 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

*

Présents : M. André Bauler, M. Marc Baum, 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

Excusés : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 3 et 4 mai 2017**

Les projets de procès-verbal des réunions des 3 et 4 mai 2017 sont approuvés.

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

Comme convenu lors de la réunion du 17 mai 2017, il est proposé de revenir sur trois points relatifs au chapitre 7, consacré à la Justice :

- Les juridictions du travail et de la sécurité sociale (nouveaux articles 96 et 98) ;
- Les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle (nouvel article 101) ;
- Le Conseil national ou suprême de la Justice (nouvel article 106).

1. Les juridictions du travail et de la sécurité sociale (nouveaux articles 96 et 98)

M. le rapporteur rappelle que l'alinéa 2 de l'actuel article 94¹ de la Constitution a été révisé en 1989.

Dans son avis du 21 février 1989 (doc. parl. 3235¹) le Conseil d'Etat a noté que : « (...) *la Commission propose de mentionner à l'alinéa 2 de l'article 94 les juridictions sociales et les juridictions du travail. Bien que les dispositions générales de l'article 86 de la Constitution permettent au législateur de créer de nouvelles juridictions et que d'aucuns ont demandé une abrogation de toutes les dispositions de l'article 94, la commission a estimé cependant que la Constitution doit mentionner les juridictions les plus importantes. En procédant ainsi l'on écarterait le danger d'un débat sur la légalité de certaines juridictions qualifiées d'extraordinaires dont la création est expressément interdite par la Constitution. Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la Commission et il approuve le texte proposé quant au fond.* »

Dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030⁶), le Conseil d'Etat a noté que : « *Le maintien des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale relève certes d'un choix politique. Dans la logique de la consécration de deux ordres de juridiction réunis au niveau d'une Cour suprême, il y aurait toutefois lieu d'intégrer les juridictions du travail et celles en matière de sécurité sociale dans l'un de ces deux ordres, concrètement dans l'ordre judiciaire.* »

Enfin dans son avis complémentaire du 14 mars 2017 (doc. parl. 6030¹⁹), le Conseil d'Etat indique que : « *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.* »

Selon M. le rapporteur, les deux juridictions revêtent pourtant une certaine importance dans la société, de sorte qu'il propose de les maintenir. Par ailleurs, ce maintien se justifierait par le souci de préserver le parallélisme des formes, étant donné que certains droits économiques et sociaux sont inscrits dans la Constitution.

M. le Président rappelle la teneur des articles 96 et 98 de la proposition de révision, tels qu'élaborés par la Commission et qui font abstraction des juridictions du travail:

« Art. 96. 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. »

¹ **Art. 94.**

Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

(Révision du 19 juin 1989)

« La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. »

Art. 98. *La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. »*

Il est précisé que l'IGSS (Inspection générale de la sécurité sociale) plaide en faveur du maintien d'une référence aux juridictions en matière de sécurité sociale.

Par ailleurs, dans les travaux parlementaires ayant abouti à la Loi du 23 juillet 2016 portant réorganisation du Conseil supérieur de la sécurité sociale (doc. parl. 6928¹²), on peut lire : « (...) le Gouvernement a proposé de réformer le Conseil supérieur de la Justice, qui reste une juridiction spéciale au sens de l'article 94, alinéa 2 de la Constitution luxembourgeoise. »

Aussi, afin de préserver la logique, la Commission décide-t-elle de maintenir la référence aux juridictions en matière de sécurité sociale.

*

Un représentant du groupe politique LSAP s'interroge sur le libellé du nouvel article 97 qui dispose :

« **Art. 97.** 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. »,

en rappelant que le contentieux concernant la fiscalité indirecte relève des juridictions de l'ordre judiciaire.

Cette disposition est à rapprocher de l'actuel article 95, paragraphe 1 de la Constitution qui dispose :

« Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. »

Selon un représentant du groupe politique CSV il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de transférer tout le contentieux fiscal – direct et indirect – aux juridictions de l'ordre administratif.

Le Président indique que le texte proposé par la Commission ne s'oppose pas à une telle réforme qui pourrait avoir lieu ultérieurement. Il propose de maintenir le libellé proposé par la Commission, tout en précisant dans le commentaire que la formulation proposée maintient le statu quo, mais qu'elle n'exclut nullement une réforme visant à attribuer tout le contentieux fiscal à un seul ordre de juridiction.

2. Les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle (nouvel article 101)

M. le rapporteur rappelle les discussions au sujet de la publication et des effets des arrêts, ainsi notamment au cours de la réunion du 19 juin 2013².

L'alinéa 2 de l'article 101 a été ajouté par voie d'amendement parlementaire du 15 mai 2015. Dans le commentaire de l'amendement 55 concernant l'article 112 initial (nouvel article 96) on peut lire :

² « Suite à l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat du 7 juin 2013, il est soulevé la question s'il ne faudrait pas prévoir un délai endéans lequel l'arrêt de la Cour suprême serait publié au journal officiel. Dans ce cas, l'alinéa 2 de l'article 99 devra être reformulé. M. le Président a plutôt tendance à prévoir un délai et propose un mois. Une autre possibilité pourrait toutefois consister dans la formulation suivante : « *dans les formes prévues pour la loi.* » Dans ce cas, la publication devra intervenir dans les trois mois de la prononciation de l'arrêt. »

« La commission estime que la question des conséquences d'un arrêt de la Cour suprême statuant en tant que juge constitutionnel devra être réglée une fois pour toute. Elle propose partant de compléter l'article 112 initial par un deuxième alinéa (nouvel article 96, alinéa 2), en s'inspirant de l'article 136 de la Constitution de la République italienne qui dispose que : „Lorsque la Cour prononce l'inconstitutionnalité de la norme d'une loi ou d'un acte ayant force de loi, cette norme perd tout effet dès le lendemain de la publication de la décision. La décision de la Cour est publiée et communiquée aux chambres et aux conseils régionaux intéressés afin qu'ils prennent les dispositions nécessaires dans les formes constitutionnelles. “

La commission est consciente que la solution proposée risque de ne pas constituer la panacée à tous les problèmes et nécessite éventuellement d'être reformulée. »

Le rapporteur cite l'article 62 de la Constitution française qui dispose :

« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours.

Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles. »

Selon l'orateur, la question fondamentale est celle de savoir dans quelle mesure, selon le constituant, le pouvoir judiciaire peut s'immiscer dans le pouvoir législatif. Une fois cette question résolue, une formulation pourra être élaborée.

Le représentant du Ministère d'Etat précise que, sur quatorze Constitutions examinées, seules les Constitutions française et belge règlent la question des effets au niveau constitutionnel. La Constitution autrichienne³ contient une solution intéressante en ce qu'elle prévoit que l'abrogation prend effet à l'expiration du jour de la publication de l'arrêt, à moins que la Cour constitutionnelle ne détermine un délai. Ce délai ne peut excéder 18 mois.

Cette solution paraît intéressante en ce qu'elle permet de modérer des effets imprévisibles, notamment dans les cas où des dispositions accordant des droits sociaux seraient déclarées inconstitutionnelles. Le délai de 18 mois pourrait, le cas échéant, être ramené à 12 mois.

Il est rappelé que, lors de la réunion du 16 mars 2017, M. Francis Delaporte avait plaidé pour une solution intermédiaire permettant d'atténuer la rigueur du nouveau système dans certaines situations spécifiques, où des dispositions octroyant des droits ou des allocations seraient déclarées non conformes.

Il est proposé de rédiger une formulation sur ces bases en vue d'une prochaine réunion.

3. Le Conseil national (ou suprême) de la Justice (nouvel article 106)

³ Bundesverfassungsgesetz

Artikel 140. (5) Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, mit dem ein Gesetz als verfassungswidrig aufgehoben wird, verpflichtet den Bundeskanzler oder den zuständigen Landeshauptmann zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung. Dies gilt sinngemäß für den Fall eines Ausspruches gemäß Abs. 4. Die Aufhebung tritt mit Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft, wenn nicht der Verfassungsgerichtshof für das Außerkrafttreten eine Frist bestimmt. Diese Frist darf 18 Monate nicht überschreiten.

Le rapporteur cite les Constitutions française et belge qui contiennent des dispositions très détaillées concernant le « Conseil supérieur de la magistrature »⁴ (en France), respectivement le « Conseil supérieur de la Justice »⁵ (en Belgique).

4 Constitution de la République française

Article 65

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

5 Constitution belge

Art. 151

§ 1er. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

Par la voie du ministre visé à l'alinéa 1er, les gouvernements de communauté et de région disposent, en outre, chacun en ce qui le concerne du droit d'ordonner des poursuites dans les matières qui relèvent de leurs compétences. Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, fixe les modalités d'exercice de ce droit.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, prévoit la participation des communautés et des régions, dans les matières qui relèvent de leurs compétences, à l'élaboration des directives visées à l'alinéa 1er et à la planification de la politique de sécurité, ainsi que la participation, pour ce qui concerne ces mêmes matières, de leurs représentants aux réunions du Collège des procureurs généraux.

§ 2. Il y a pour toute la Belgique un Conseil supérieur de la Justice. Dans l'exercice de ses compétences, le Conseil supérieur de la Justice respecte l'indépendance visée au § 1er.

Le Conseil supérieur de la Justice se compose d'un collège francophone et d'un collège néerlandophone. Chaque collège comprend un nombre égal de membres et est composé paritairemment, d'une part, de juges et d'officiers du ministère public élus directement par leurs pairs dans les conditions et selon le mode déterminés par la loi, et

M. le rapporteur rappelle brièvement la genèse du nouvel article 106 et l'option retenue par la Commission de limiter les dispositions constitutionnelles et de renvoyer à la loi pour ce qui est de la composition, du fonctionnement et des modalités d'exercice des compétences du Conseil national (ou suprême) de la Justice.

L'article 101 (nouvel article 106) a été introduit par voie d'amendement parlementaire du 15 mai 2015. Le libellé était largement basé sur celui proposé par le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 juin 2012, qui avait repris la formulation prévue dans la prise de position du Gouvernement du 22 juin 2011.

L'amendement parlementaire était libellé comme suit :

„Art. 101. Le Conseil national de la Justice fait les propositions pour la nomination des magistrats du siège et de ceux du ministère public.
Il instruit les affaires disciplinaires des magistrats du siège et de ceux du ministère public.
Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.
La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la Justice et les modalités d'exercice de ses compétences.“

Le commentaire précisait que, suite à la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission, la section 3 du chapitre 7 traitera du Conseil national de la Justice (CNJ). Le texte proposé par le Conseil d'Etat, qui vise seulement à fixer les grands principes concernant les attributions du CNJ, a le mérite d'être lisible. Il est donc adopté par la

d'autre part, d'autres membres nommés par le Sénat à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, dans les conditions fixées par la loi.

Au sein de chaque collège, il y a une commission de nomination et de désignation ainsi qu'une commission d'avis et d'enquête, qui sont composées paritairement conformément à la disposition visée à l'alinéa précédent.

La loi précise la composition du Conseil supérieur de la Justice, de ses collèges et de leurs commissions, ainsi que les conditions dans lesquelles et le mode selon lequel ils exercent leurs compétences.

§ 3. Le Conseil supérieur de la Justice exerce ses compétences dans les matières suivantes :

- 1° la présentation des candidats à une nomination de juge, telle que visée au § 4, alinéa premier, ou d'officier du ministère public;
- 2° la présentation des candidats à une désignation aux fonctions visées au § 5, alinéa premier, et aux fonctions de chef de corps auprès du ministère public;
- 3° l'accès à la fonction de juge ou d'officier du ministère public;
- 4° la formation des juges et des officiers du ministère public;
- 5° l'établissement de profils généraux pour les désignations visées au 2°;
- 6° l'émission d'avis et de propositions concernant le fonctionnement général et l'organisation de l'ordre judiciaire;
- 7° la surveillance générale et la promotion de l'utilisation des moyens de contrôle interne;
- 8° à l'exclusion de toutes compétences disciplinaires et pénales :
 - recevoir et s'assurer du suivi de plaintes relatives au fonctionnement de l'ordre judiciaire;
 - engager une enquête sur le fonctionnement de l'ordre judiciaire.

Dans les conditions et selon le mode déterminés par la loi, les compétences visées aux 1° à 4° sont attribuées à la commission de nomination et de désignation compétente et les compétences visées aux 5° à 8° sont attribuées à la commission d'avis et d'enquête compétente. La loi détermine les cas dans lesquels et le mode selon lequel les commissions de nomination et de désignation d'une part, et les commissions d'avis et d'enquête d'autre part, exercent leurs compétences conjointement.

Une loi à adopter à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, détermine les autres compétences de ce Conseil.

(...)

commission. Elle considère toutefois que le renvoi fait par le Conseil d'Etat à son article 94 (nouvel article 98) n'apporte pas de plus-value. Elle décide partant d'en faire abstraction.

Or, la proposition de formulation présentée par le Ministre de la Justice en date du 16 mars 2017 diffère de celle reprise par la commission, en ce qu'elle prévoit notamment la composition du futur Conseil national (ou suprême) de la Justice.

Selon cette proposition, il serait introduit un article 95quater libellé comme suit :

« **Art. 95quater.** (1) Le Conseil suprême de la justice veille à l'indépendance des juges des ordres judiciaire et administratif et à celle du ministère public ainsi qu'au bon fonctionnement de la justice.

Il exerce les attributions visées aux articles 90 et 95bis.

Ses autres attributions sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

(2) Le Conseil suprême de la justice est composé d'une majorité de magistrats ainsi que de représentants de la société civile et des avocats suivant les conditions déterminées par la loi.

L'organisation du Conseil suprême de la justice est réglée par la loi. »

Il s'ensuit une discussion au cours de laquelle les points suivants sont abordés :

- Selon la terminologie utilisée au paragraphe 1^{er} de l'article 95quater, le Conseil suprême de la justice « veille à l'indépendance des juges » alors que l'article 151, paragraphe 2, de la Constitution belge dispose que « le Conseil supérieur de la Justice respecte l'indépendance (des juges) ». Les membres de la Commission s'interrogent sur une formulation alternative à « veille à l'indépendance »;
- L'indépendance visée au paragraphe 1^{er} de l'article 95quater pourrait être l'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique qui, à l'avenir, ne devrait plus interférer dans le pouvoir judiciaire ;
- En cas de dysfonctionnement grave, le pouvoir législatif aura toujours la possibilité de légiférer, voire de mettre en place des commissions d'enquête parlementaires ;
- Les membres de la Commission s'interrogent sur le caractère « réel » de l'indépendance du ministère public, alors qu'actuellement, dans les faits, le Procureur général d'Etat semble transposer la politique générale ;
- Ils soulèvent l'opportunité d'inscrire la composition, et notamment la référence aux « représentants de la société civile » dans la Constitution, alors qu'à titre de comparaison, la composition du Conseil d'Etat n'y est pas mentionnée ;
- La mission principale du futur Conseil national (ou suprême) de la Justice semble être de veiller au bon fonctionnement de la Justice. Ainsi, il pourrait être opportun d'inverser la première phrase du paragraphe 1^{er} pour préciser cette mission en premier.

M. le Président est d'avis que toutes les dispositions du Conseil national (ou suprême) de la Justice devraient être regroupées sous un seul article. En vue d'une prochaine réunion, il propose d'élaborer une proposition dans ce sens, basée sur un agencement différent.

L'organe devrait être défini en premier lieu avant de mentionner ses attributions. Une option pourrait consister à transférer la teneur de l'article 95quater sous un nouvel article 90.

Propositions du Gouvernement concernant l'indépendance des magistrats

Les textes proposés par le Gouvernement sont libellés comme suit :

« **Art. 95quinquies.** Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

Art. 95sexies. (1) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi.

Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

(2) Les magistrats du ministère public exercent leurs missions suivant les conditions déterminées par la loi. »

A titre comparatif, la disposition élaborée par la Commission est libellée comme suit :

« **Art. 102.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. »

Il est rappelé que la proposition de la Commission est basée en grande partie sur la proposition du Conseil d'Etat, dans son avis du 6 juin 2012. Au paragraphe 1^{er} de l'article 102, seul le terme « juges » proposé par le Conseil d'Etat a été remplacé par la Commission par les termes « magistrats du siège ». Par ailleurs, cette proposition met le parquet au même niveau que la magistrature assise.

Selon le Président, en tout état de cause, il faudrait revoir la numérotation des propositions du Gouvernement qui, en ajoutant des articles 95quater, 95quinquies et 95sexies, complique la lecture.

*

Proposition du Gouvernement concernant l'article 95ter

Il s'ensuit une discussion sur la motivation des amendements qu'il est envisagé d'apporter à l'article 95ter, à savoir la possibilité de compléter la composition de la Cour constitutionnelle par des suppléants, ainsi que la possibilité de siéger en formation plénière de neuf magistrats.

Selon la proposition du Gouvernement, l'article 95ter serait libellé comme suit :

« **Art. 95ter.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.

(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.

(4) Lorsque la Cour Constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants suivant les conditions déterminées par la loi.

(5) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.

(6) La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.

Elle peut siéger en formation plénière de neuf magistrats.

(7)–(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.»

Ces modifications sont motivées dans le rapport intitulé « Pistes de réflexions en vue d'une justice plus efficace »⁶, commandé par le Ministre de la Justice à M. Robert Biever, dans les termes suivants :

« - Il convient de reprendre une disposition ayant figuré dans le projet de loi relatif aux attachés de justice prévoyant une modification de la loi sur la Cour constitutionnelle en ce que la Cour pourrait également disposer de conseillers suppléants. Le Conseil d'État s'était opposé formellement à cette disposition au motif qu'une loi ne saurait compléter une disposition constitutionnelle. Des difficultés de composition pouvant cependant se présenter au niveau de la Cour constitutionnelle, il y a lieu de prévoir dans le texte constitutionnel lui-même la possibilité pour la Cour de se compléter par des conseillers suppléants.

- La Cour constitutionnelle est actuellement composée de neuf membres et elle juge dans des compositions de cinq membres. Il s'agit dans l'espèce d'une anomalie par rapport à d'autres juridictions constitutionnelles ou suprêmes à travers le monde – souvent également composées de neuf membres – qui siègent en principe en formation complète. Un tel système permet d'associer, de manière égale, tous les juges d'une telle cour à l'élaboration des décisions – toujours importantes et fixant la jurisprudence pour très longtemps – et d'éviter qu'une formation de cinq juges – composée au hasard selon les cas ou, pire, au choix de certaines affinités – impose ses visions sur les quatre juges qui ne font pas partie de la formation. Une réforme prévoyant que la Cour constitutionnelle siège en formation plénière avec un quorum minimal de cinq juges, le cas échéant obligatoirement en nombre impair, serait la bienvenue. »

Les membres de la Commission se déclarent d'accord avec la proposition d'introduire un nouveau paragraphe 4, afin de prévoir la possibilité de compléter la composition de la Cour constitutionnelle par des suppléants.

En ce qui concerne la possibilité de siéger en formation plénière de neuf magistrats, ils approuvent la proposition du Gouvernement tout en s'interrogeant sur la nécessité d'inscrire cette disposition dans la Constitution.

⁶ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante :

https://www.gouvernement.lu/5891226/Pistes-de-reflexions-pour-une-justice-plus-efficace-11_04_2016.pdf)

Luxembourg, le 22 mai 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

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