



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/JCS

P.V. IR 29

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 14 juin 2017**

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 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
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, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

M. Gilles Baum

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Taina Bofferding, Mme Cécile Hemmen, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur délégué

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 mai 2017**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 22 mai 2017 est approuvé.

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

M. le rapporteur propose de revenir sur plusieurs points abordés lors de réunions précédentes :

- Chapitre 10 - Des communes : dispositions des articles 118 [123], paragraphe 2 et 119 [124], paragraphe 1 ;
- Chapitre 7 - De la Justice : les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle, l'indépendance du ministère public et le Conseil National de Justice.

#### Chapitre 10 - Des communes : Article 118 [123], paragraphe 2

Il est rappelé que la proposition de libellé du Conseil d'Etat<sup>1</sup> fait abstraction du terme « dirigée » au paragraphe 2. Lors de la réunion du 31 mai 2017, il avait été convenu de faire des recherches sur la terminologie.

M. le rapporteur cite l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985, approuvée par la loi du 18 mars 1987, qui dispose :

« Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux.

Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi. »

Il ressort des recherches en droit comparé qu'autant en France, qu'en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Espagne, le conseil communal exerce le pouvoir de direction tandis que le conseil échevinal est l'organe d'exécution.

Sur base de ces recherches, les membres de la Commission décident de suivre le Conseil d'Etat en supprimant le terme « dirigée ».

#### Chapitre 10 - Des communes : Article 123 [128]

Il est rappelé que la commission avait reformulé le paragraphe 1 de l'article 123 [128] comme suit :

« La loi règle la surveillance de la gestion communale. ~~Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle.~~ »

Or, dans son avis complémentaire du 14 mars 2017, le Conseil d'Etat rappelle que la

---

<sup>1</sup> **Art. 118.** [123] (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement, sur base du suffrage universel et par vote secret.

(2) La commune est ~~dirigée~~ et administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.

possibilité d'annulation et de suspension des actes des communes figure expressément à l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution actuelle, et est reprise tant par la proposition de révision initiale que par le texte du Conseil d'Etat. Elle constitue la base du contrôle administratif de légalité qui porte sur tous les actes des communes, et non pas seulement sur ceux qui sont formellement soumis à approbation.

Aux yeux du Conseil d'Etat, le contrôle de la légalité ne peut pas se limiter à certaines catégories d'actes limitativement énumérés par la loi, mais doit pouvoir atteindre tous les actes des communes qui sont reconnus comme étant contraires aux lois ou à l'intérêt général national dont l'Etat a la charge.

Afin de rester dans la continuité du vocabulaire constitutionnel, le Conseil d'Etat préconise de maintenir l'expression de « *autorité de surveillance* ».

En réponse à ces observations, M. le rapporteur s'interroge sur l'opportunité de réintroduire la formulation initiale, comme le souhaite d'ailleurs le Ministère de l'Intérieur.

Une option pourrait consister à prévoir la suspension ou l'annulation d'actes illégaux par le ministre de tutelle.

Selon un représentant du groupe CSV, la question de fond concerne la définition des missions et des pouvoirs des communes. Quel est le degré d'autonomie des communes?

Un autre représentant du groupe CSV rappelle que le programme gouvernemental de 2013, dans le chapitre consacré aux communes<sup>2</sup> prévoyait l'allègement de la tutelle. Toutefois toutes les tentatives menées dans ce sens n'ont - jusqu'à présent - jamais abouti.

Selon l'orateur, une des critiques soulevées dans l'audit réalisé sur l'application de la Charte de l'autonomie communale est le constat que la tutelle, telle qu'elle est exercée actuellement ne correspond pas à l'option retenue par la Charte.

M. le rapporteur s'interroge sur l'opportunité de reprendre le libellé du paragraphe 2 de l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale qui dispose :

« Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. »

Dans le commentaire de l'article 8, paragraphe 2, on peut lire :

« Le contrôle doit normalement se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales et non de leur opportunité. Une exception particulière, mais non la seule, est prévue dans le cas des fonctions déléguées où l'autorité à l'origine de la délégation peut souhaiter exercer un certain contrôle sur la manière dont la tâche est exécutée. »

Selon M. le Président, ce libellé n'exclut pas le contrôle de la contrariété à l'intérêt général.

Il propose d'effectuer des recherches sur la jurisprudence relative à l'application de l'article 8 et de mettre ce point en suspens en attendant les résultats de la recherche.

## Chapitre 7 - De la Justice : les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle (Art. 101)

---

<sup>2</sup> « Le Gouvernement fera réaliser un audit du Ministère de l'Intérieur. L'objectif de cet audit consistera plus particulièrement dans une réorganisation du Ministère et une réforme fondamentale des missions de tutelle du Ministère. »

Dans la continuité des réunions des 17 et 22 mai derniers, et sur base des recherches en droit comparé, M. le rapporteur propose une formulation inspirée du modèle retenu par la Constitution autrichienne :

« Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour constitutionnelle cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues par la loi, à moins que la Cour constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. Ce délai ne peut pas excéder dix-huit mois. »

Le délai pourrait être ramené à douze mois.

Les membres de la Commission approuvent le principe de cet ajout qui répond aux considérations soulevées lors des réunions précitées.

La formulation sera finalisée ultérieurement.

#### Chapitre 7 - De la Justice : l'indépendance du ministère public

M. le rapporteur propose de revenir sur l'indépendance du ministère public en citant la Constitution belge qui prévoit, sous l'article 151, paragraphe 1, l'indépendance du ministère public, en l'assortissant d'une limitation, dans les termes suivants :

« § 1<sup>er</sup>. 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. »

M. le Président indique qu'il s'agit d'une question politique pouvant être réglée par le Constituant tout en précisant qu'il ne semble pas souhaitable de prévoir le droit du ministre d'ordonner des poursuites.

Un représentant du groupe politique CSV soulève que ce point concerne la séparation des pouvoirs. Quels sont les pouvoirs du parquet et ceux du ministre ? D'où la question de savoir s'il est nécessaire d'introduire une disposition pour exprimer cette idée. Le risque étant de se voir reprocher de consacrer l'indépendance du ministère public tout en introduisant une limite et de consacrer le droit d'intervention du ministre dans le chapitre consacré à la justice. Aussi préconise-t-il de maintenir le libellé élaboré par la Commission.

Suite à un bref échange de vues, les membres de la Commission décident de maintenir le libellé de l'article 102<sup>3</sup>.

#### Chapitre 7 - De la Justice : le Conseil national de la justice

Comme convenu lors de la réunion du 22 mai 2017, M. le rapporteur a élaboré une proposition de texte qui regroupe dans un seul article toutes les dispositions concernant le

---

<sup>3</sup> **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.

Conseil national de justice (« CNJ »), inspirée de la formulation retenue par la Constitution belge.

La proposition de texte, qui pourrait être insérée dans un nouvel article 97, serait libellée comme suit :

« Il y a un Conseil national de la justice.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.

Le Conseil national de la justice respecte l'indépendance visée à l'article [●].

Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par la Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les conseillers de la Cour administrative et les juges du Tribunal administratif sont nommés par la Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer. »

M. le rapporteur propose de ne pas régler la composition (à la différence de la proposition du Gouvernement) ni l'organisation du CNJ dans la Constitution. Il est précisé, à l'instar de la Constitution française, que le CNJ « respecte » l'indépendance des magistrats.

Les attributions du CNJ sont réglées par la loi, à l'exception du pouvoir de proposition qui est inscrit dans la Constitution.

Par rapport à la dernière version de l'article 101 élaborée par la Commission, cette nouvelle proposition de formulation ne mentionne plus la possibilité de formuler des recommandations, ni le pouvoir disciplinaire. Ces attributions sont en effet couvertes par la disposition de l'alinéa 5.

Si les membres de la commission approuvent globalement la proposition de texte, ils proposent d'y apporter les modifications suivantes :

- La précision à l'alinéa 3 que le CNJ « veille au bon fonctionnement de la justice », de sorte que l'alinéa 3 serait libellé comme suit : « Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance visée à l'article [●]. ». Le fait de veiller au bon fonctionnement de la justice constitue en effet la mission principale du CNJ ; le terme « respecte » semble préférable au terme « veille »;
- Le regroupement en une seule phrase des dispositions de l'alinéa 4.

Selon un représentant du groupe politique CSV, le fait que le CNJ respecte l'indépendance des magistrats est une évidence. Il s'interroge dès lors sur la nécessité d'ancrer cette précision dans la Constitution. Toutefois, au regard des autres attributions qui seront fixées le cas échéant par la loi, il semble prudent de limiter celles-ci par l'obligation de respecter l'indépendance des magistrats.

En tout état de cause, la terminologie selon laquelle le CNJ « respecte l'indépendance » semble plus adéquate que celle de « veille à l'indépendance ».

Concernant le respect de l'indépendance des magistrats, il est proposé de faire une recherche sur les travaux parlementaires de la Chambre des représentants belge ayant accompagné l'introduction de l'article 151 dans la Constitution.

M. le rapporteur propose de finaliser une proposition de texte pour une réunion ultérieure.

\*

M. le Président interroge les membres de la Commission sur leurs positions quant à l'opportunité d'introduire, comme cela existe dans un certain nombre de pays, une disposition permettant, sur demande d'un nombre prédéfini de députés, de soumettre des textes de loi à la Cour constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Les membres de la Commission semblent partagés sur la question.

Un représentant du groupe parlementaire LSAP soulève le risque de divergence d'approches entre le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle.

De plus, ce contrôle reviendrait à accorder au troisième pouvoir le droit d'interférer dans la procédure législative.

La représentante du groupe parlementaire DP n'est pas favorable au contrôle ex ante pour les motifs suivants :

- L'instrument de contrôle risquerait d'être politisé ;
- Le contrôle par la Cour constitutionnelle risquerait de faire double emploi avec le contrôle effectué par le Conseil d'Etat ;
- L'envergure de la Cour constitutionnelle devrait être revue à la hausse : le recours systématique au contrôle ex ante risque de créer une surcharge de travail pour la Cour constitutionnelle ;
- Il semble préférable de régler les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle, à l'instar de la disposition de l'article 101, alinéa 2.

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir si la Cour constitutionnelle serait amenée à rendre un avis ou une décision. Dans cette dernière hypothèse, la Chambre des Députés serait-elle liée par les décisions rendues ? De plus, la constitutionnalité d'un texte peut être sujet à discussion. La Chambre pourrait ainsi être liée par des décisions, alors qu'elle ne partage pas l'appréciation de la Cour constitutionnelle.

De plus, lors de la création de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat a reçu une mission d'examen a priori de la constitutionnalité des projets de loi.

Enfin, ce contrôle ex ante risquerait d'être systématiquement utilisé par les partis de l'opposition et ainsi de freiner le processus législatif. À son avis, l'idée n'est pas encore aboutie.

De l'autre côté, le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk » est favorable à ce type de disposition, moins pour des considérations politiques mais avant tout, parce que ce contrôle permettrait de valoriser la Cour constitutionnelle.

M. le Président précise que ce type de contrôle, par exemple celui prévu par la Constitution française, porte non pas sur des projets de loi mais sur des lois votées, préalablement à leur entrée en vigueur. De plus le Conseil constitutionnel doit statuer dans des délais très brefs, étant précisé que ses décisions ont un caractère contraignant. Dans ces hypothèses, il n'existerait donc pas réellement de double emploi avec le Conseil d'Etat, dont les avis gardent toujours leur caractère utile.

M. le Président constate l'absence de majorité sur le point discuté.

### **3. Divers**

En vue de la réunion du 15 juin 2017, il sera dressé une liste de tous les points en suspens.

Luxembourg, le 15 juin 2017

Le secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

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