



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 05 juillet 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
2. Divers

\*

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

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, du Ministère de l'Intérieur

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Cécile Hemmen, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur délégué

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

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

Comme annoncé lors de la réunion du 21 juin 2015, M. le Ministre de l'Intérieur propose de revenir sur l'article 128<sup>1</sup> de la nouvelle Constitution.

<sup>1</sup> **Art. 128.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle.

Cet article est à rapprocher de l'article 107, paragraphe 6<sup>2</sup> de la Constitution actuelle.

M. le Président rappelle que la Commission avait supprimé en 2015 la disposition selon laquelle « 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 ». La Commission avait estimé que le recours en annulation était le recours de droit commun. Elle avait commenté la suppression de la phrase précitée dans les termes suivants : « (...) Pour tous les autres actes, c'est l'autonomie communale qui joue. L'autonomie communale doit constituer la règle et la tutelle l'exception. ». Or le Conseil d'Etat, dans son avis du 14 mars 2017, a critiqué cette suppression.

M. le Ministre rappelle que la réforme de la tutelle, dans le sens d'une simplification, figure dans le programme gouvernemental<sup>3</sup>.

Dans ce contexte, le Ministère de l'Intérieur a demandé, en août 2016, au Syvicol son avis et ses propositions pour la simplification de la tutelle.

Un projet de loi modifiant la loi communale dans ce sens pourrait être déposé avant la fin de cette année.

Selon l'orateur il y a essentiellement deux domaines où la tutelle doit subsister, à savoir le contrôle des finances communales et l'aménagement communal.

M. le Ministre insiste sur l'importance de conserver la possibilité d'annuler ou de suspendre certains actes des organes communaux en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général.

En pratique, la possibilité d'annuler ou de suspendre est très rarement utilisée. Il est cependant important de conserver cet instrument de contrôle qui est un corollaire nécessaire de la simplification de la tutelle. L'Etat délègue des missions aux communes, il est donc important qu'il ait un moyen de contrôler certains actes.

M. le Président interroge les membres de la Commission sur l'opportunité de conserver la possibilité de suspension ou d'annulation, et le cas échéant de l'inscrire dans la Constitution.

Un représentant du groupe politique CSV rappelle l'évolution de la jurisprudence quant aux critères d'appréciation : le Ministère doit prouver la contrariété à l'intérêt général et non l'incompatibilité. Si la disposition devait être réintroduite dans la Constitution, il faudrait, en tout état de cause, en adapter le libellé.

Selon un autre représentant du CSV, la question de savoir si cet instrument de contrôle doit figurer dans la Constitution n'est pas la plus importante. La loi communale pourra utilement prévoir cette possibilité et en déterminer, à la lumière de la jurisprudence, les critères et les modalités, tout comme les délais,

En conclusion, M. le Président note que la Commission n'est pas opposée à l'idée de réintroduire la possibilité d'annulation ou de suspension dans la Constitution, tout en

---

Le Conseil de Gouvernement peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

<sup>2</sup> (6) 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.»

<sup>3</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.

adaptant le libellé à la jurisprudence. M. le rapporteur fera une proposition de libellé pour une réunion ultérieure.

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

Comme évoqué lors de la réunion du 4 mai 2017, la Commission décide de suivre le Conseil d'Etat pour ce qui est de l'alinéa 1<sup>er</sup>, mais de maintenir l'alinéa 2 tel qu'elle l'avait proposé.

Partant, l'article 67 sera libellé comme suit :

« **Art. 67.** 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.

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. »

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

Il est rappelé que le Conseil d'Etat, dans son avis du 14 mars 2017, a proposé de modifier le libellé de l'article 65 [69] comme suit :

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<p><b>Art. 65. [69] (1)</b> <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</i></p>	<p><b>Art. 65. [69] (1)</b> <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><u><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></u></p> <p><u><i>(5) La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au</i></u></p>

<i>Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus.</i>	<i>sens du paragraphe 1<sup>er</sup> fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes.</i>
---	---

Comme convenu lors de la réunion du 4 mai 2017, la note de recherche intitulée « Commentaire de l'extrait de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017 sur la vérification des pouvoirs », élaborée par le Secrétariat général, a été communiquée aux membres de la Commission le 15 juin 2017. Sur l'interprétation de l'arrêt Grosaru, selon cette note, cet arrêt jette de sérieux doutes sur la compatibilité de la vérification des pouvoirs telle qu'elle existe actuellement au Luxembourg avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Il incombe à la Chambre des Députés de s'interroger sur l'opportunité de maintenir ce système de vérification des pouvoirs pour les élections législatives de 2018. Sur le choix de la juridiction compétente, la note fournit des arguments complémentaires pour la proposition du Conseil d'Etat en faveur de la Cour constitutionnelle.

M. le Président est également favorable à cette solution, même s'il rappelle que la Commission est traditionnellement réticente à attribuer des missions supplémentaires à la Cour constitutionnelle.

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Quant au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'orateur s'interroge sur l'opportunité d'adapter le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup> à la formulation telle que retenue par l'amendement de l'article 1<sup>er</sup> 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. ».

Afin de préserver la cohérence, M. le Président préconise d'adopter un même libellé pour les deux textes, en prévoyant soit une date fixe soit un délai maximal.

Les membres de la Commission se prononcent en faveur du libellé précité qui présente l'avantage de fixer une date précise. Par conséquent le paragraphe 1<sup>er</sup> sera libellé comme suit :

*« (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres. »*

Ce libellé présente l'avantage de fixer une date précise et d'éviter ainsi la question de savoir qui prend l'initiative de convoquer la Chambre.

En cas d'urgence, le gouvernement en place pourra toujours convoquer la Chambre. « sortante ».

La question de savoir qui convoque la Chambre des Députés sera réglée au niveau du Règlement de 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.

Il y a lieu d'adapter le Règlement de la Chambre des Députés aux modifications de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Il faudra par ailleurs, le moment venu, comparer le texte de la nouvelle Constitution avec la nouvelle mouture du Règlement de la Chambre des Députés.

### Paragraphe 3

Les membres de la Commission constatent que le libellé proposé par le Conseil d'Etat laisse ouvert le choix de la juridiction. De plus il renvoie à une loi adoptée à la majorité qualifiée.

Or la Commission est d'avis qu'il est préférable de préciser que les recours seront portés devant la Cour constitutionnelle.

Partant, elle propose de libeller le paragraphe 3 comme suit :

*« (3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. »*

Dans le commentaire des articles, il sera précisé que les termes « ces décisions » visent aussi bien les décisions prises sur base du paragraphe 1<sup>er</sup> que du paragraphe 2.

### Paragraphes 2, 4, 5

Les membres de la Commission décident de reprendre les propositions de texte du Conseil d'Etat.

En conclusion, la Commission propose d'amender l'article 69 comme suit :

***« Art. 69. (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant 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. »***

***(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]. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.***

***(3) Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour constitutionnelle administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.***

***(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. »***

***(5) La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au sens du paragraphe 1<sup>er</sup> fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes. »***

**Amendement 37 concernant la suppression de l'article 75 initial et l'introduction d'un nouvel article 66 [70] (Champ d'application du règlement intérieur de la Chambre des Députés)**

Comme convenu lors de la réunion du 17 mai 2017, la note de recherche intitulée « Commentaire du nouvel article 66 », élaborée par le Secrétariat général, a été communiquée aux membres de la Commission le 31 mai 2017.

Selon la note en question, le véritable enjeu du nouvel article 66 réside dans le principe de l'autonomie parlementaire. Ainsi, d'un point de vue juridique, rien ne s'opposerait à ce que la Chambre détermine son organisation, y compris le statut de son personnel, dans son

Règlement. Or, d'après M. le Président, d'un point de vue politique, toute la question est de savoir si cette solution est souhaitable, en sachant que la tendance au niveau international est à l'abandon graduel des régimes spéciaux.

L'administration parlementaire, de son côté, préconise de consacrer dans la nouvelle Constitution la capacité de la Chambre d'établir dans son Règlement le statut de son personnel. La note précitée rappelle que de nombreux parlements élaborent eux-mêmes le statut du personnel. C'est le cas en France, en Belgique, en l'Italie ou en l'Espagne. Toutefois cette interprétation a été mise à mal dans l'arrêt de la Cour administrative du 12 mai 2015.

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

- La Commission constate que, si le Conseil d'Etat émet des réserves, il ne fait cependant aucune proposition de texte.
- Un représentant du groupe politique CSV souligne que le libellé élaboré par la Commission est déjà un texte de compromis, objet de longues discussions. L'orateur préconise de maintenir le texte de la Commission.
- En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est rappelé qu'on assiste, depuis quelques années, à un éparpillement du pouvoir réglementaire. Certains établissements publics ou encore des chambres professionnelles peuvent désormais prendre des mesures d'exécution. Dès lors, la Chambre des Députés devrait être en mesure de déterminer les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.
- M. le Président indique que la formulation de l'article 70 de la nouvelle Constitution est beaucoup plus large que celle de l'article 70 de la Constitution actuelle qui dispose : « *La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.* »  
En effet d'après le libellé de l'article 70 élaboré par la Commission<sup>4</sup>, la Chambre détermine par son Règlement « son organisation *et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions* ». Ainsi, on peut considérer que le statut du personnel reste une matière réservée à la loi, mais qu'en revanche, les modalités pratiques tenant à l'organisation et à l'exercice de ses attributions relèvent des affaires internes de la Chambre.  
On peut considérer que le terme « organisation » englobe aussi bien des aspects matériels que des aspects tenant au personnel, en dehors de l'engagement et du statut du personnel.

En conclusion, M. le Président propose de maintenir le libellé de l'article 70, ce que la Commission approuve.

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

Il est rappelé que le Conseil d'Etat, dans son avis du 14 mars 2017, a proposé de modifier le libellé de l'article 70 [74] comme suit :

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<b>Art. 70.</b> <i>La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du</i>	<b>Art. 70.</b> <i>La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du</i>

<sup>4</sup> **Art. 70.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.

<i>Gouvernement ou d'un tiers des députés.</i>	<i>Gouvernement <u>sur un ordre du jour proposé par lui</u> ou d'un tiers des députés.</i>
--	--

Le nouvel article 70 [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. »

Selon M. le Président, la question de savoir qui fixe l'ordre du jour est importante. Il s'interroge sur l'opportunité de préciser dans la Constitution que la Chambre fixe librement son ordre du jour, pour ainsi clarifier qu'elle ne peut se voir imposer un ordre du jour. Il est rappelé qu'actuellement la souveraineté de la Chambre de fixer son ordre du jour se base exclusivement sur son Règlement.

L'orateur propose de faire des recherches en droit comparé, en vérifiant notamment la Constitution belge sur ce point.

En attendant le résultat de ces recherches, les membres de la Commission décident de mettre l'article en suspens.

## **2. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 05 juillet 2017

Le secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

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