



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 12 septembre 2017

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 juillet 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

- Présentation d'une série d'amendements
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Claude Wiseler, M. Marc Angel Remplaçant Mme Cécile Hemmen, 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

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

M. Laurent Besch, 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. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 juillet 2017**

Le projet de procès-verbal sous référence rencontre l'accord unanime des membres de la commission.

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

Monsieur le Président explique qu'il s'agit de finaliser une série d'amendements parlementaires à envoyer au Conseil d'Etat pour avis.

L'examen des points tenus en suspens (*point 1. ci-après*) et ceux restant à être clarifiés (*cf. point 2. ci-après*) se fait à l'aide des deux documents suivants, à savoir :

- (i) le document de travail envoyé par le secrétariat de la commission par voie de courriel électronique en date du 24 août 2017, et
- (ii) le document établi par Monsieur le Rapporteur Léon Gloden au sujet du Chapitre 7.- De la Justice envoyé aux membres de la commission par voie de courriel en date du 5 septembre 2017.

1. Points tenus en suspens

Observation quant à la numérotation des articles examinés sous le point 1. :

Dans un souci de lisibilité, il convient de noter que le numéro figurant entre les crochets et repris comme tel dans le cadre de l'examen des articles figurant sous le point 1. ci-après correspond à l'ordre numérique de la proposition de révision amendée qu'il est proposé de soumettre pour 2^e avis complémentaire au Conseil d'Etat.

a) **Article 77 initial (nouvel article 70 [74]) - suppression**

Le texte proposé par les membres de la commission se lit de la manière suivante :

« **Art. 74.** *La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du Gouvernement ou d'un tiers des députés.* »

Monsieur le Président estime que ledit article répond à l'organisation actuelle de la Chambre des Députés en sessions parlementaires annuelles ordinaires et extraordinaires qui doivent être clôturées et ouvertes.

Il rappelle qu'il est proposé, dans le cadre de la nouvelle Constitution, que la Chambre des Députés siégera de manière permanente, depuis l'entrée en fonction de la composition issue des élections législatives jusqu'au remplacement par une nouvelle composition telle que déterminée par le prochain scrutin électoral. Ainsi, le maintien de l'article 74 tel que proposé ne se justifie plus et peut être supprimé pour être caduc.

L'orateur précise que la Constitution belge ne prévoit pas de disposition similaire en ce qui concerne la convocation du Parlement à la demande d'un certain nombre de députés.

Il appartient à la Chambre des Députés elle-même, en tant que pouvoir souverain, de prévoir les modalités de son organisation dans son Règlement.

L'orateur fait observer que la Chambre des Députés connaît un mode de fonctionnement plutôt consensuel quant à l'interaction entre la majorité et l'opposition parlementaire. Ainsi, le Règlement de la Chambre des Députés ne reconnaît que peu de droits spécifiques à l'opposition parlementaire contrairement à certaines enceintes parlementaires étrangères. Il estime qu'il convient d'en parler, notamment quant aux modalités relatives à la détermination

de l'ordre du jour d'une séance plénière, dans le cadre des travaux de modification du Règlement de la Chambre des Députés.

Un membre du groupe politique déi gréng s'interroge sur les conséquences statutaires que cela pourrait avoir au niveau de la carrière (par exemple les avancements) pour une personne, ayant le statut d'un fonctionnaire étatique ou communal, pendant la durée de son mandat en tant que député.

Un membre du groupe politique CSV énonce le cas de figure d'une personne, fonctionnaire étatique ou communal, ayant été candidat aux élections législatives, qui n'a pas été élue directement comme député, mais qui sera investie ultérieurement du mandat de député.

Monsieur le Président propose de vérifier ce volet au niveau de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat (version coordonnée) et de prévoir, le cas échéant, une disposition spécifique.

Il convient partant de compléter en ce sens la liste comprenant les actes législatifs devant être adaptés parallèlement à la révision constitutionnelle. Il convient également, pour les mêmes raisons, d'ajouter la loi électorale du 18 février 2003 à la liste précitée [liste des actes législatifs devant être adaptés].

La commission décide de supprimer l'article 74.

b) Articles 104 à 120 initiaux (nouveaux articles 95 à 110 [94 à 109]) – Chapitre 7.- De la Justice

Monsieur le Rapporteur Léon Gloden présente la structure telle qu'il propose de l'insérer à l'endroit du chapitre 7 relatif à la justice.

Cette partie est subdivisée en cinq sections, dont une nouvelle section relative à la Cour constitutionnelle.

Le libellé des articles y figurant, à savoir les articles 95 à 109, comportent les modifications telles que convenues par les membres de la commission.

Section 1^{ère} – De l'organisation de la Justice

Articles 94 à 96

Ces articles ne donnent pas lieu à observation.

En ce qui concerne le contentieux fiscal tel que visé par l'article 96 proposé, il y a lieu de préciser que les attributions et les compétences des juridictions de l'ordre administratif sont déterminées par la loi. Ainsi, elles peuvent être modifiées par le biais d'une disposition législative.

Il convient de noter que les juridictions d'exception (comme les juridictions militaires) seront abrogées.

Article 97

Les membres de la commission **décident**, pour des raisons de clarté et de cohérence, de modifier le libellé comme suit :

« **Art. 97.** *Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.* »

Article 98

Le libellé de l'article 98 est à lire de la manière suivante :

« **Art. 98.** *La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.* »

Art. 99

Il est proposé de maintenir, en tant qu'article 99, la première phrase du paragraphe 5 de l'article 105 tel que proposé par Monsieur le Rapporteur Léon Gloden (*cf. document du 5 septembre 2017*). A raison de sa portée générale valant pour l'ensemble des juridictions, les membres de la commission sont d'avis qu'il est indiqué de faire figurer pareille disposition sous la section 1^{ère}.

Les directives européennes sont visées par la première phrase de l'article 100 comme elles font l'objet d'une transposition en droit national par le biais d'une disposition législative.

Les membres de la commission **décident** de libeller l'article 99 de la manière suivante :

« **Art. 99.** *Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.* »

Section 2. – Du statut des magistrats

Les membres de la commission décident, pour des raisons de cohérence, que les principes régissant le statut des magistrats précèdent le volet relatif au Conseil National de la Justice, organe dont la mission principale est de veiller au respect de l'indépendance des magistrats.

Article 100

Les membres de la commission décident de libeller l'article 100 comme suit :

« **Art. 100.** (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. Les magistrats du ministère public exercent leurs missions suivant les conditions déterminées par loi.* ».

Il est proposé de supprimer l'ajout proposé par le Ministère de la Justice, à savoir la deuxième phrase du paragraphe 2. La commission est d'avis que comme l'indépendance du ministère public est définie à l'endroit de la première phrase du paragraphe 2, l'ajout d'une deuxième phrase telle que proposée est superfétatoire.

Monsieur le Président propose d'en conférer avec le Ministère de la Justice **avant que la commission prenne une décision définitive** quant à la suppression de la deuxième

phrase que le Ministère de la Justice propose d'ajouter au paragraphe 2 [Ministère de la Justice].

Articles 101 à 103

Lesdits articles ne donnent pas lieu à des observations particulières.

Section 3. – Du Conseil National de la Justice

Article 104

Le libelle de l'article 104 n'appelle pas d'observations.

Section 4. – De la Cour constitutionnelle

Article 105, paragraphe 5

Il est proposé, à raison de sa visée générale, de reprendre la première phrase du paragraphe 5 tel que proposé sous la section 1^{ère}. – De l'organisation de la Justice en tant qu'article 99 (*cf. article 99 ci-avant*).

Plusieurs membres de la commission s'interrogent sur le sens du bout de phrase « [...] *dans les formes prévues pour la loi* [...] » par opposition à celui de « [...] *dans les formes prévues par la loi* [...] ».

L'utilisation du terme « *pour* » signifierait que l'arrêt de la Cour constitutionnelle – qui déclare non conforme à la Constitution ou aux traités internationaux une disposition d'une loi – doit faire l'objet d'une publication selon les formes prévues pour la publication d'une loi. Ainsi, une publication spécifique s'imposerait.

L'utilisation du terme « *par* » quant à elle dispenserait de procéder à une telle publication spécifique. Or, il conviendrait, le cas échéant, de prévoir une disposition législative fixant les modalités de la publication de l'arrêt afférent de la Cour constitutionnelle sur le modèle actuel prévu dans le cadre du mécanisme de la question préjudicielle.

Un membre du groupe politique CSV propose, à raison de l'effet suspensif d'un tel arrêt, d'écrire à titre d'alternative « [...] *dans les mêmes formes que celles prévues par la loi* [...] ».

Dans le procès-verbal de la réunion du 19 juin 2013, les membres de la commission s'étaient mis d'accord sur l'utilisation du terme « *pour* ».

La commission décide d'écrire le paragraphe 5 de l'article 105 comme suit :

« **Art. 105.**

[...]

Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution ou aux autres 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 pour la loi, à moins que la Cour constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. Ce délai ne peut pas excéder 12 mois. »

Section 5. – Des garanties du justiciable

Articles 106 à 109

Les articles sous référence n'appellent pas d'observations particulières.

2. Points restant à être clarifiés

Observation quant à la numérotation des articles examinés sous le point 2. :

Dans un souci de lisibilité, il convient de noter que la numérotation des articles examinés sous le point 2. ci-après correspond à l'ordre numérique de la proposition de révision amendée qu'il est proposé de soumettre pour 2^e avis complémentaire au Conseil d'Etat.

a) Article 43, alinéa 2

Les membres de la commission décident de libeller l'article 43 comme suit :

« **Art. 43.** *L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.*

Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être. ».

b) Article 50

Il importe de reprendre le libellé modifié tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (révision constitutionnelle du 18 octobre 2016) et de l'intégrer à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 50.

« **Art 50.**

[...]

(2) ~~Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.~~

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. »

Le paragraphe 4 de l'article 50 reprend le libellé du paragraphe 4 de l'article 32 actuel de la Constitution telle proposé dans le cadre de la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 (*doc. parl. 6938*) et approuvé suite à un premier vote constitutionnel au cours par la Chambre des Députés réunie en séance plénière en date du 1^{er} juin 2017 (*séance publique n°40*).

c) Article 53

La commission décide d'ajouter le point relatif à la dotation annuelle, dont les éléments et le montant seront fixés par la loi budgétaire, sur la liste comprenant les actes législatifs devant être adaptés parallèlement à la révision constitutionnelle [liste des actes législatifs devant être adaptés].

d) Article 56, paragraphe 2

Monsieur le Président propose de vérifier ce point suite à l'observation du Conseil d'Etat qui préconise de préciser les différentes hypothèses.

Les membres de la commission sont d'avis que la renonciation ne vaut que pour l'auteur lui-même et est sans effet sur ses descendants éventuels.

e) Article 60

La commission décide, suite à l'observation du Conseil d'Etat, de maintenir le libellé tel que proposé.

f) Article 62

Les membres de la commission décident, tout en ayant pris connaissance de l'avis du Conseil d'Etat, de maintenir le libellé tel que proposé.

g) Article 118

Les membres de la commission confirment de maintenir le libellé tel que proposé au cours de la réunion du 12 juillet 2017, à savoir :

« Art. 118. Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat. En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.

La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.

Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. ».

Il y a lieu de préciser que ledit libellé permet à l'Etat de reconnaître les communautés religieuses. Les modalités de cette reconnaissance sont déterminées par la loi.

h) Article 127

La commission décide, à raison des différents volets - à titre individuel et à titre collectif - de la responsabilité d'un membre du Gouvernement, d'utiliser le terme « *le Gouvernement en conseil* » en lieu et place des termes « *le Conseil de Gouvernement* ».

i) Article 132

Les membres de la commission décident d'écrire l'article 132 de la manière suivante :

« **Art. 132.** *Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution vertu de ces dispositions continuent de s'appliquer.* ».

3. Divers

La prochaine réunion aura lieu le mardi 19 septembre 2017 à 15h00 en lieu et place de celle du mercredi 20 septembre 2017 à 10h30.

La commission finalisera l'examen de la série d'amendements.

Luxembourg, le 12 septembre 2017

Le Secrétaire-Administrateur,
Laurent Besch

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