



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 18 octobre 2017

Ordre du jour :

1. 7095 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
2. 7004 Projet de loi modifiant le Code de la sécurité sociale
- Rapporteur : Monsieur Georges Engel

- Elaboration d'une prise de position au sujet d'une note juridique du Ministère de la Sécurité sociale suite à une demande afférente de la part de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale
3. Approbation des projets de procès-verbal des 12 et 19 septembre 2017
4. Divers

*

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

Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Toinie Wolter, Mme Pascale Speltz, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 7004 **Projet de loi modifiant le Code de la sécurité sociale**

Monsieur le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'avancer le point 2 de l'ordre du jour et de commencer les travaux de la commission avec l'élaboration d'une prise de position au sujet d'une note juridique du Ministère de la Sécurité sociale relative au projet de loi 7004 modifiant le Code de la Sécurité sociale, suite à une demande afférente de la part de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

Monsieur le Président de la commission expose la problématique soumise pour avis à la commission. Il s'agit de savoir quels règlements peuvent être pris par des établissements publics, notamment dans le cas de figure d'une matière réservée à la loi. L'article 11, paragraphe 5 de la Constitution prévoit : « La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. »

L'orateur conclut que le libellé de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution réserve une formulation quelque peu différente aux autres « matières réservées à la loi » auxquelles il est fait référence dans la Constitution. Il constate que la formulation n'est pas la formulation classique mais une formulation atténuée. En effet, l'article 11, paragraphe 5 prévoit que « la loi règle quant à ses principes la sécurité sociale... ».

Monsieur le Président évoque encore l'article 108*bis* de la Constitution comme étant à son avis pertinent dans le cas de figure soumis à l'avis de la commission. Cet article, introduit par la révision du 19 novembre 2004, répond notamment à des questions concernant des professions réglementées et des établissements publics.

L'article 108*bis* de la Constitution prévoit :

«Art. 108*bis*. La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.»

Monsieur le Président constate cependant que l'article 108*bis* n'évoque pas expressément la situation relative à une matière réservée à la loi. La question des matières réservées à la loi a été traitée lors de la révision du 18 octobre 2016, notamment en ce qui concerne l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution qui traite du pouvoir réglementaire du Grand-Duc.

L'article 32, paragraphe 3 prévoit :

«(3) 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.»

Monsieur le Président estime que la « disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises » constitue une atténuation de la réserve de la loi qui restreignait le pouvoir réglementaire du Grand-Duc. L'orateur n'y voit pas nécessairement un lien direct avec l'article 108*bis* de la Constitution. Il préconise qu'il faut certes garder l'article 32, paragraphe 3 à l'esprit, mais qu'il convient de se focaliser sur les articles 11, paragraphe 5 et 108*bis* de la Constitution pour considérer la question soumise à la commission.

Monsieur le Président demande si dans la problématique soulevée on en est encore aux « principes » de la sécurité sociale ou si tel n'est plus le cas. En plus, il estime qu'il convient de traiter la question à la lumière de considérations d'ordre politique au sujet de la sécurité sociale.

Monsieur le Président constate que dans le cas de figure du projet de loi 7004 et de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 1^{er}, point 20, qui prévoit ce que les statuts de l'assurance accident « déterminent », la Haute Corporation n'émet pas de critique fondamentale mais porte néanmoins un regard critique sur la disposition qui renvoie à un pouvoir réglementaire.

Deux représentantes de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) ont été invitées à la réunion de la commission en vue de discuter des termes de leur note juridique sous avis. Une représentante de l'IGSS situe le contexte de la démarche devant la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Dans le cadre des travaux parlementaires sur le projet de loi 7004 relatif à la gouvernance des institutions de la sécurité sociale, le Conseil d'État a soulevé par la voie d'une opposition formelle la question de savoir jusqu'où s'étend le pouvoir réglementaire des institutions de la sécurité sociale. La question avait déjà été abordée à maintes autres occasions.

L'oratrice estime que, telle que soulevée, la question se rapporte à l'article 108*bis* de la Constitution. Cet article fut introduit dans la Constitution par la révision du 19 novembre 2004 et constitua notamment une réponse à la question de savoir dans quelle mesure des professions réglementées - comme par exemple l'ordre des avocats - ainsi que des établissements publics peuvent disposer d'un pouvoir réglementaire autonome pour déterminer eux-mêmes des dispositions.

Le secteur de la sécurité sociale a salué que l'article 108*bis* ait ainsi ancré le système de la sécurité sociale dans la Constitution. Ce système est basé sur les institutions de la sécurité sociale – comme par exemple les caisses de maladie, les caisses de pension ou l'assurance accident – et il s'agit en l'occurrence d'établissements publics. Ceux-ci fonctionnent selon le modèle suivant : les institutions de la sécurité sociale disposent d'une autonomie de gestion ; les comités, caisses et établissements publics disposent donc aujourd'hui d'un pouvoir autonome décisionnel normatif pour l'exercice de leurs missions.

L'oratrice souligne que l'avis sollicité auprès de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle concerne la question suivante : est-il souhaitable que le modèle régissant la sécurité sociale, tel qu'il est esquissé ci-

devant, subsiste ? L'article 108*bis* constituait l'ancrage de ce modèle accordant la faculté au législateur - en l'occurrence au Code de la sécurité sociale (CSS) - d'habiliter en pratique les établissements publics du droit de déterminer eux-mêmes des dispositions.

L'oratrice propose à la commission soit de discuter le principe de l'article 108*bis*, soit de se prononcer plus en détail sur l'opposition formelle du Conseil d'État à l'endroit de l'article 1^{er}, point 20 du projet de loi 7004.

La représentante de l'IGSS explique que lorsqu'on consulte les documents parlementaires, il apparaît que l'introduction de l'article 108*bis* en 2004 avait comme objectif de donner un ancrage dans la Constitution au modèle existant de la sécurité sociale. Il apparaît à la lecture des documents parlementaires qu'il s'agissait d'accorder aux établissements publics un pouvoir normatif autonome de décision. À la question de Monsieur le Président de savoir si, en 2004, l'aspect des matières réservées à la loi fut évoqué, l'oratrice répond que les réserves émises habituellement par le Conseil d'État mettent en règle générale la question du pouvoir réglementaire - du Grand-Duc ou des établissements publics - en relation avec les matières réservées de par la Constitution à la loi - alors qu'en 2004 le Conseil d'État a encore lui-même proposé d'introduire l'article 108*bis* dans la Constitution. Si on se situait dans le contexte d'une matière libre, la discussion ne s'imposerait pas.

L'oratrice rappelle que le modèle de la sécurité sociale, à savoir celui de la gestion participative au sein d'un comité d'une caisse qui est un établissement public, a été constitué en l'an 1901. Il s'agit du modèle tel qu'il existe encore aujourd'hui. Il faut savoir que l'aspect de la matière réservée à la loi en matière de sécurité sociale n'est apparu qu'en 1948 à l'occasion d'une révision de la Constitution. Il existait dès lors un modèle dont le principe fondamental consistait en ce que les partenaires sociaux, par la voie de leur comité, pouvaient déterminer des mesures.

L'actuelle problématique fait surface de manière récurrente. Aujourd'hui, il s'agit du projet de loi 7004 relatif à la gouvernance de la sécurité sociale qui est concerné, mais le projet de la gouvernance de la sécurité sociale n'est pas particulièrement visé. La question refait surface à la suite de l'opposition formelle du Conseil d'État à l'endroit de l'article 1^{er}, point 20 du projet de loi 7004.

Se référant à l'article 108*bis* de la Constitution, l'oratrice demande de savoir jusqu'où s'étend le champ d'application d'un règlement qui serait pris dans le contexte d'une matière réservée à la loi. Veut-on en rester au modèle tel qu'il existe à l'heure actuelle, c'est-à-dire où les établissements publics disposent d'un pouvoir normatif autonome et peuvent déterminer eux-mêmes des dispositions, sachant qu'aujourd'hui, en matière de prise en charge, il s'agit d'un pouvoir qui appartient, par le biais des statuts, au comité des institutions de la sécurité sociale et qui ne figure pas dans les textes législatifs. Ou préfère-t-on faire désormais abstraction du modèle existant ? Ce qui aurait comme conséquence que les dispositions devraient s'inscrire dans la loi et que le pouvoir normatif autonome des établissements publics serait restreint. Il s'agit d'une discussion fondamentale qui remet en question le modèle existant et qui soulève également la question de savoir s'il est possible de gérer un système comme celui de la prise en charge en devant passer par la lourdeur de l'appareil législatif pour déterminer les mesures qui seraient ensuite à préciser par les statuts.

L'oratrice insiste que l'ouverture proposée par le Conseil d'État, à savoir de recourir au verbe « préciser », n'est pas une ouverture opérable car il n'y a rien à préciser. Il convient, selon l'oratrice, de voir que le volet de la prise en charge relève aujourd'hui du pouvoir autonome décisionnel des établissements publics, par le biais de leurs statuts. Il convient également de savoir que l'article 142 du CSS ne serait pas le seul en cause. L'aspect du pouvoir normatif autonome apparaît encore dans bien d'autres articles du CSS.

Monsieur le Président de la commission est d'avis qu'il faudra cerner la signification concrète de la formulation « quant à ses principes » qui figure à l'article 11 paragraphe 5 de la Constitution. Dans ce contexte, il faudrait déterminer quelles sont les règles et quelles sont les règles complémentaires telles que visées par l'article 142 du CSS.

Une autre représentante de l'IGSS explique l'agencement des institutions et de leur fonctionnement en relation avec le CSS et la raison pour laquelle il n'est pas possible de recourir au terme « préciser ». Il en est ainsi parce que les dispositions qui seraient à préciser n'apparaissent pas dans le CSS mais sont générées par les statuts, c'est-à-dire en fait par les institutions de la sécurité sociale elles-mêmes.

L'oratrice explique le contexte en détail. L'article 142 du CSS prévoit :

« Art.142. Les statuts de l'Association d'assurance accident déterminent notamment :

- 1) le fonctionnement du comité directeur ;
- 2) la composition, les attributions et les modalités de la nomination des commissions ;
- 3) les règles complémentaires pour assurer la prise en charge en matière d'assurance accident des prestations de soins de santé ainsi que des aides techniques et des adaptations au logement jusqu'à concurrence de leur intégralité ;
- 4) les modalités de l'indemnisation du dégât matériel.
- 5) (point abrogé)

Les statuts n'entrent en vigueur qu'après leur publication au Mémorial ».

Le projet de loi 7004 prévoit pour sa part que les points 1) et 2) de l'article 142 actuel sont abrogés et que leur contenu, à savoir le fonctionnement des comités directeurs ainsi que la composition des commissions, les attributions et les modalités de la nomination des commissions, seront désormais à prévoir dans un règlement d'ordre interne.

Quant à l'actuel point 3) de l'article 142, relatif aux règles complémentaires, le Conseil d'État écrit dans son avis du 14 juillet 2017 que le pouvoir réglementaire des établissements publics ne peut s'exercer que dans les limites du cadre de la loi. Le Conseil d'État note :

« Au point 20° il est disposé que les statuts de l'Association d'assurance accident déterminent les règles complémentaires pour assurer la prise en charge de certaines prestations.

Le Conseil d'État rappelle que le pouvoir réglementaire des établissements publics ne peut s'exercer que dans les limites du cadre de la loi. La sécurité sociale étant une matière réservée à la loi concernant ses principes, les statuts de l'Assurance accident ne sauraient déterminer des règles supplémentaires à celles établies par la loi, mais peuvent uniquement préciser ces règles. Le

Conseil d'État demande donc, sous peine d'opposition formelle pour non-respect des dispositions de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution, de remplacer le terme „déterminent“ par celui de „précisent“. »

L'article 98 du CSS prévoit que « les prestations de soins de santé au sens de l'article 17 imputables à un accident ou une maladie professionnelle sont prises en charge d'après les dispositions légales, réglementaires, conventionnelles et statutaires applicables en matière d'assurance maladie, sans que l'assuré ne doive les avancer. Ces prestations peuvent être prises en charge jusqu'à concurrence de leur intégralité. Les statuts de l'Association d'assurance accident déterminent les règles pour assurer cette prise en charge. »

Il convient de considérer que l'article 21 du CSS prévoit pour l'assurance maladie-maternité: « La prise en charge des actes, services et fournitures se fait suivant les conditions, modalités et taux déterminés par les statuts. »

Il convient encore de constater que l'article 98 du CSS prévoit que pour la prise en charge des prestations imputables à un accident ou une maladie professionnelle qui iraient au-delà de ce que l'assurance-maladie prendrait en charge, ce sont les statuts de l'assurance accident qui sont déterminants.

En conclusion : la loi, en l'occurrence le CSS, ne détermine dès lors aucune règle complémentaire, c'est, dans tous les cas, le comité directeur de l'institution de la sécurité sociale en question qui détermine les règles complémentaires.

Partant, il en découle que le terme « préciser » n'est pas adapté à cet endroit. Il n'est pas possible de « préciser » ce qui n'est pas déjà énoncé.

Monsieur le Président de la commission constate que la question juridique reste entière, de toute façon, même si on décidait de suivre le Conseil d'État.

Un membre du groupe politique CSV estime qu'il n'y a pas de solution facile au problème posé. Il préconise de ne pas perdre de vue l'approche politique à côté de l'approche juridique. L'orateur rappelle qu'au cours des années passées, il fut toujours possible de suivre les propositions du Conseil d'État dans des situations similaires.

L'orateur estime que si le projet de loi était voté avec l'avis juridique initial du Ministère de la Sécurité sociale, la Chambre serait contrainte de passer par un deuxième vote constitutionnel, ce qui engendrerait une importante discussion publique. L'orateur voit alors également le risque d'une démarche juridique qui aboutirait à un arrêt de la Cour constitutionnelle mettant en suspens le système de la sécurité sociale.

L'orateur donne encore à considérer que la définition exacte des termes « déterminent » et « précisent » peut soulever des questions. Est-ce que des nouvelles règles complémentaires sont créées à la suite de tel ou tel terme ? De plus, il convient, selon l'orateur, de se demander jusqu'où va le périmètre de la sécurité sociale.

Finalement, l'orateur du CSV propose de suivre dans un premier temps le Conseil d'État et d'adopter sa proposition de texte. Dans un deuxième temps, il conviendrait de remettre sur le métier de la révision constitutionnelle les questions qui viennent d'être soulevées, car il convient de cimenter à l'avenir

d'un point de vue juridique une solution au problème qui vient d'être posé. Une autre question qui peut s'y rattacher est celle de savoir si l'on veut vraiment continuer à faire figurer dans la Constitution la sécurité sociale en tant que matière réservée à la loi.

Monsieur le Président de la commission estime que, d'un point de vue politique, il y a certainement une solution, mais que la question juridique reste entière. Il constate que la disposition en cause, à savoir les modifications prévues à l'article 142 du CSS, ne peut pas utiliser le terme « préciser », car il n'y a en l'occurrence pas de dispositions législatives qu'il s'agirait de préciser. On tourne dès lors en rond. Dans cet ordre d'idées, Monsieur le Président de la commission propose d'utiliser le verbe « indiquer » comme étant un terme moins contraignant que le verbe « déterminer ». Monsieur le Président estime qu'il serait fort judicieux de développer un argumentaire qui se réfère aux travaux du constituant pour les articles de la Constitution déjà évoqués ci-devant et qui permettrait au Conseil d'État de finalement lever son opposition formelle.

Une représentante de l'IGSS constate qu'une distinction est effectivement faite entre les termes « déterminer » et « préciser ». Ainsi, à titre d'exemple, les travaux du constituant lors de l'introduction en 2004 de l'article 108*bis* dans la Constitution montrent qu'il s'agissait d'ancrer dans la Constitution un pouvoir réglementaire normatif autonome en matière de détermination des règles.

Par ailleurs, lorsque le terme « préciser » est par exemple utilisé dans le cadre du CSS, c'est toujours en rapport avec un renvoi du genre « en vertu d'une disposition de tel ou tel article du CSS ». À titre d'exemple, l'on peut citer ici la procédure de composition des juridictions de la sécurité sociale qui prévoit qu'elles soient définies par une disposition législative que le pouvoir réglementaire précisera par la suite.

Lorsque le CSS emploie le terme « déterminer », comme par exemple dans le contexte des statuts de la CNS ou de ceux de la mutualité des employeurs - et donc pas uniquement ceux de l'assurance accident - le verbe « déterminer » renvoie aux comités de ces institutions qui reçoivent une habilitation pour déterminer eux-mêmes des règles dans le cadre de leur autonomie de gestion.

Si le Conseil d'État propose le terme « préciser » pour débloquer la situation, il convient de noter, selon l'oratrice, que cette ouverture ne représente pas une solution à proprement parler. Il s'agirait en effet d'une fausse solution, car en utilisant le terme « préciser » la question subsiste de savoir « en vertu de quel article déterminant la prise en charge ». La prise en charge relève aujourd'hui de l'autonomie de gestion des institutions de la sécurité sociale, les principes de la prise en charge sont en effet actuellement déterminés par les statuts des comités de direction.

Si, partant, l'on suivait le Conseil d'État, cela reviendrait à reconnaître une non-conformité à l'article 108*bis* de la Constitution alors que cet article devait justement consacrer l'ancrage constitutionnel du modèle de la sécurité sociale.

Un membre du groupe politique CSV donne à considérer qu'il existe d'autres articles de la Constitution, à la lumière desquels il conviendrait de discuter la question. Il estime qu'il faudrait en fait un ajout à l'article 108*bis* du genre « ...même dans les matières réservées à la loi ... » pour tirer les choses au clair.

Afin de donner satisfaction aux implications qui découlent de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution, l'orateur du CSV demande s'il n'est pas possible d'encadrer davantage les pouvoirs y visés par une précision plus poussée du libellé de la loi. L'orateur suggère de réfléchir à intégrer à l'article 142 du CSS un cadre du genre « ...en tenant compte des principes suivants... ». L'orateur du CSV suggère que l'on signale au Conseil d'État, dans le cadre des amendements relatifs au projet de loi 7004, qu'il y a un problème, mais de proposer aussi un début de solution. L'orateur pense encore qu'il faudra trouver un terme plus approprié que les verbes « déterminer » ou « préciser ». Il pense également qu'il faudrait étoffer davantage le libellé de l'article 142 du CSS et qu'il serait judicieux de dire que le législateur a déjà fixé un certain cadre auquel les institutions de la sécurité sociale doivent se conformer.

Monsieur le Président de la commission estime qu'il faudrait considérer l'article 108bis dans sa relation avec l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution, c'est-à-dire en relation avec une matière réservée à la loi. Dès lors, il met encore une fois en exergue la question de savoir si l'on se trouve, en l'occurrence, encore dans le domaine des principes de la sécurité sociale.

Monsieur le Président est d'avis qu'il sera difficile de convaincre le Conseil d'État sans lui soumettre des arguments nouveaux. Il plaide en faveur de la recherche d'un nouveau verbe au lieu des verbes « déterminer » et « préciser » et il pense qu'il serait judicieux de faire une référence au CSS dans le cadre du libellé de l'article 142. De cette manière, on montrerait que le CSS rend possible de réglementer la matière de la sécurité sociale par les statuts des institutions de la sécurité sociale. Concernant un terme alternatif, en outre du verbe « définir », Monsieur le Président propose encore le verbe « prévoir ».

Une formulation envisageable serait « ...déterminent sur base de » ou « ...en vertu du CSS... » suivi de références à d'autres normes.

Un autre membre du groupe politique CSV résume la discussion et constate que l'objectif n'est aucunement de modifier le principe de la sécurité sociale mais de le consolider davantage.

Un membre du groupe politique DP propose de solliciter une réunion informelle avec le Conseil d'État puisqu'il s'agit d'assurer le fonctionnement de la sécurité sociale.

Une représentante de l'IGSS rappelle que beaucoup de réflexions ont déjà été menées pour trouver une solution à l'opposition formelle en question. Elle récapitule les éléments de la réflexion, déjà exposée. L'oratrice doute qu'un verbe alternatif au terme « déterminent » puisse s'envisager. Quant à recourir à une formulation du genre : « ...déterminent en vertu de tel ou tel article du présent Code... », l'oratrice rappelle que la prise en charge des prestations fournies n'est pas inscrite dans le Code de la sécurité sociale lui-même. Elle donne encore à considérer qu'il faut aussi fournir un argument au Conseil d'État lorsqu'on ne suit pas sa proposition de recourir au terme « précisent ». L'oratrice considère qu'une discussion sur le fond serait fort judicieuse.

En guise de conclusion à l'échange de vues, la commission retient les points suivants :

En premier lieu, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale pourrait évoquer dans le cadre d'amendements à apporter au projet de loi 7004 les arguments juridiques qui contribuent à étayer la thèse du gouvernement, ceci dans une mesure plus exhaustive que dans la note juridique soumise initialement à l'appréciation de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Notamment, les travaux parlementaires au sujet de l'introduction, par la révision du 19 novembre 2004, de l'article 108*bis* dans la Constitution sont à considérer afin de faire apparaître la volonté du constituant qui consistait, à l'époque, de pourvoir également les institutions de la sécurité sociale d'un ancrage constitutionnel en ce qui concerne leur fonctionnement. Faire ainsi apparaître la volonté du constituant constituerait un important argument à avancer.

En deuxième lieu, il convient de considérer l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution en ce sens que sa finalité visait à permettre une pratique plus ouverte et flexible du pouvoir réglementaire dans les cas où des matières réservées à la loi sont concernées. En effet, l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution prévoit que « La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale (...) »

En troisième lieu, il convient de noter et de souligner que lors de la révision du 18 octobre 2016, les travaux parlementaires relatifs à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, qui concerne le pouvoir réglementaire du Grand-Duc, se sont orientés dans la même direction que celle évoquée à l'alinéa ci-dessus, c'est-à-dire qu'une ouverture fut envisagée afin qu'un règlement grand-ducal puisse trouver une application plus large que ce qui fut le cas auparavant.

Finalement, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime qu'il serait opportun qu'une nouvelle formulation alternative soit proposée à l'article 1^{er}, point 20 du projet de loi 7004 qui vise en l'occurrence de modifier l'article 142 du Code de la sécurité sociale et qui rencontre une opposition formelle émise par le Conseil d'État. Le terme « déterminer » rencontre l'opposition formelle du Conseil d'État, tandis que le terme « préciser », proposé en lieu et place par le Conseil d'État, ne pourrait être utilisé pour attribuer à une institution de la sécurité sociale la faculté de se prononcer sur des dispositions alors que la base législative, dans le fonctionnement actuel du modèle de la sécurité sociale, serait insuffisante. Il convient de citer les arguments qui décrivent l'agencement des éléments juridiques afférents. Des formulations alternatives que l'on pourrait envisager seraient les suivantes : « ...définissent en vertu du présent Code... » ou « ...prévoient en vertu du présent Code... ». Ce faisant, les verbes « définir » ou « prévoir » correspondent mieux à la réalité de l'actuel modèle de la sécurité sociale et le renvoi au Code de la sécurité sociale est de nature à indiquer que le législateur a déjà mis en place – dans le Code de la sécurité sociale – une base législative qui sert d'ancrage à la faculté réglementaire des institutions de la sécurité sociale.¹

2. 7095 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

¹ La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a transmis ces conclusions à la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Monsieur le Président de la commission indique que la question qui subsiste encore à l'égard du projet de loi 7095 concerne le début et la fin d'un mandat de député sans qu'un laps de temps y soit défini.

Monsieur le Rapporteur rappelle une observation que le Conseil d'État fait dans son avis complémentaire du 10 octobre 2017. Le Conseil d'État estime qu'une « situation est (...) envisageable dans laquelle la Chambre des Députés serait dissoute en vue de nouvelles élections (anticipées ou non) et où, par la suite, l'état de crise serait déclenché. Dans le cas où la période entre la date du constat de l'état de crise – post-dissolution – et celle de la constitution de la nouvelle Chambre des Députés dépasserait dix jours, aucune Chambre des Députés n'est en fonctions et ne pourra donc pas non plus procéder à une éventuelle prorogation de l'état de crise. Les règlements pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution cesseraient alors d'avoir effet à l'expiration du délai de dix jours. Certes, la Chambre des Députés ne peut pas être dissoute pendant l'état de crise. Toutefois, une fois dissoute, en vertu de l'article 74 de la Constitution, ou arrivée à la fin de son mandat, elle ne pourra plus être réinstallée dans le cas d'un déclenchement de crise post-dissolution.

Le Conseil d'État est donc à se demander si la solution ne pourrait pas consister à prévoir dans la loi que la réunion en séance publique, à l'occasion de laquelle prendrait cours le mandat des députés, ait lieu le deuxième mardi suivant la date des élections, et non pas le troisième. Le délai de dix jours serait ainsi respecté. Cette solution garantirait l'intervention de la Chambre en cas d'élections « normales ». »

De plus, le Conseil d'État suggère dans son avis complémentaire des propositions de texte émises à l'endroit des articles 122 et 123 du projet de loi sous rubrique, en ce qu'elles subdivisent le début du mandat des députés et la fin de leur mandat en deux articles distincts, à savoir les articles 122 et 123 précités. La commission propose de suivre le Conseil d'État en ce qui concerne l'agencement des articles précités et reprend sa proposition de texte.

Les membres de la commission proposent toutefois, par voie d'amendements parlementaires, d'apporter une modification aux propositions de texte telles que formulées par le Conseil d'État à l'endroit des articles 122 et 123. Ainsi, au lieu de retenir le deuxième mardi suivant la date des élections, la commission revient à sa proposition initiale et propose de retenir le troisième mardi suivant la date des élections.

Monsieur le Président de la commission estime qu'il n'est pas opportun de baser les principes de la Constitution sur des considérations qui découleraient en particulier d'un éventuel état de crise.

La commission estime que le cas de figure évoqué par le Conseil d'État, à savoir la survenance d'une situation dans laquelle la Chambre serait dissoute en vue de nouvelles élections (anticipées ou non) et où, par la suite, l'état de crise serait déclenché, représente un cas de figure tout à fait particulier dont la probabilité de survenance est très restreinte. Il s'ensuit, dès lors, qu'il n'est pas nécessaire de raccourcir le délai de trois à deux semaines en vue d'éviter ainsi que la Chambre ne soit en fonctions et ne pourra donc pas non plus procéder à une éventuelle prorogation de l'état de crise au terme du délai des dix jours au-delà duquel la prorogation de l'état de crise ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2, de la Constitution.

En effet, de manière concrète, le cas de figure évoqué par le Conseil d'État ne pourrait se présenter qu'en cas de dissolution anticipée de la Chambre. Or, la Chambre ne peut pas être dissoute pendant l'état de crise. Dès lors, il s'agirait du jour des élections, éventuellement encore du jour qui suit la date des élections, où la déclaration de l'état de crise serait envisageable. À partir de cet instant, du fait des élections, le gouvernement serait démissionnaire et le Grand-Duc chargerait un gouvernement faisant fonction à évacuer les affaires courantes. Or, il convient de noter que celui-ci n'aurait pas le droit de déclarer un état de crise.

En conclusion, les membres de la commission estiment que les deux jours à considérer pourront être gérés par les règles législatives normales et qu'il sera possible, dans le cas de figure évoqué par le Conseil d'État, d'attendre la constitution d'une nouvelle Chambre telle qu'issue du scrutin législatif afférent.

À ces considérations s'ajoutent des considérations d'ordre pratique. Les membres de la commission rappellent qu'au vu de l'expérience des dernières élections législatives, le temps nécessaire à la proclamation des résultats officiels se situe entre dix et quinze jours. Ce temps comprend notamment la vérification des résultats par les présidents des circonscriptions. À cela s'ajoute la procédure d'investiture des députés. La commission propose partant de retenir le troisième mardi suivant la date des élections.

Les amendements relatifs aux modifications des articles 122 et 123 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 prennent dès lors la teneur suivante :

Amendement 1) Article 1^{er} – modification de l'article 122 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

L'article 1^{er} est amendé comme suit :

« **Art.1.** L'article 122 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, désignée ci-après « la loi », est remplacé par la disposition suivante :

« **Art. 122.** Le mandat des députés nouvellement élus prend ~~fin~~ cours à l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu de plein droit le deuxième troisième mardi suivant la date des élections. » ».

Amendement 2) Article 2 – modification de l'article 123 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

L'article 2 est amendé de la manière suivante :

« **Art. 2.** L'article 123 de la loi est remplacé par la disposition suivante :

« **Art. 123.** ~~En cas de dissolution de la Chambre, il~~ Le mandat des députés prend fin à ~~la date fixée par l'arrêté de dissolution~~ l'occasion de la réunion en séance publique de la Chambre issue des élections qui a lieu de plein droit le deuxième troisième mardi suivant la date des élections.

Le mandat des députés élus après la dissolution prend fin conformément à l'article 122.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, en cas de dissolution de la Chambre, le mandat des députés prend fin à la date fixée par l'arrêté de dissolution. » ».

À la suite des considérations qui précèdent a lieu une discussion générale au sujet des différentes expériences relatives aux procédures de comptage des suffrages, de vérification des résultats et des aléas pratiques de ces éléments de la procédure électorale.

3. Approbation des projets de procès-verbal des 12 et 19 septembre 2017

La commission approuve les projets de procès-verbal sous rubrique.

4. Divers

L'ordre du jour de la prochaine réunion sera consacré au projet de loi 7118 portant modification

1) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;

2) de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

Luxembourg, le 24 octobre 2017

Le Secrétaire-Administrateur,
Joé Spier

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