



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 10 janvier 2018

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal du 29 novembre 2017
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteur : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Continuation de l'examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. Divers

*

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

M. Roger Negri remplaçant M. Franz Fayot

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Franz Fayot

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal du 29 novembre 2017

Le projet de procès-verbal de la réunion du 29 novembre 2017 est approuvé.

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

Comme convenu lors de la réunion du 3 janvier 2018, M. le Président propose de revenir sur les différents points mis en suspens.

Amendement 2 concernant l'article 31

Au cours d'un bref échange de vues, les membres de la Commission s'interrogent sur l'opportunité de réintégrer le terme « informationnelle », ou alors de maintenir le libellé proposé par la Commission. Le concept d'« autodétermination informationnelle » fait-il double emploi avec celui de « protection des données à caractère personnel la concernant » ?

En conclusion, une majorité de membres se prononce pour le maintien des termes « autodétermination informationnelle ». Ils sont en effet d'avis que le maintien de ce dernier concept est sensé dans la mesure où la protection des données et l'autodétermination informationnelle poursuivent deux approches différentes. Cette modification ne constitue pas un amendement, dans la mesure où elle a été suggérée par le Conseil d'Etat.

Partant l'article 31 sera libellé comme suit :

« **Art. 31.** Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. »

Amendement 5 concernant l'article 50

Il est proposé de revenir sur la proposition de texte déjà discutée lors de la réunion du 3 janvier 2018 selon laquelle le Grand-Duc ne pourrait fixer des élections anticipées pendant l'état de crise. Cette disposition permettrait de se protéger contre le risque qu'une majorité politique puisse décider, durant l'état de crise, de procéder à des élections anticipées pour renforcer ses pouvoirs.

La Commission souligne qu'elle ne souhaite pas introduire un nouveau cas de figure, en complément des hypothèses prévues par l'article 32 de la Constitution actuelle. Il est précisé que la disposition concerne exclusivement la fixation d'élections anticipées et non pas la tenue d'élections suivant le calendrier ordinaire ou à la suite d'une fixation de date effectuée antérieurement à l'état de crise.

Partant l'article 50 sera amendé comme suit :

« **Art. 50.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Chef de l'Etat 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.

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris 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 conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.

(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Chef de l'Etat, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois ~~votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution,~~ qui en fixent la durée sans que la prorogation puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Ces lois sont adoptées avec une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées pendant l'état de crise. »

Amendement 6 concernant l'article 55

Les membres de la Commission sont informés que le Ministère d'Etat a contacté le Maréchalat de la Cour afin de fixer une entrevue pour discuter la problématique soulevée par le Conseil d'Etat.

M. le Président souhaite disposer d'une éventuelle nouvelle proposition de texte gouvernementale dans un délai de deux à trois semaines. A défaut, il accorde une préférence à un abandon pur et simple de l'article 55.

Amendement 14 concernant l'article 100

En réponse aux critiques formulées par le Conseil d'Etat, M. le Rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, propose de renoncer à l'ajout.

La Commission approuve cette proposition, déjà esquissée lors de la réunion précitée du 3 janvier.

Partant, l'article 100 est amendé 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 la loi.»

Amendements 16 et 17 concernant les articles 101 et 104

Il est proposé de suivre la proposition du Conseil d'Etat de supprimer l'article 101.

En ce qui concerne l'article 104, et suite à la remarque du Conseil d'Etat sur l'exercice des compétences du Conseil national de la justice (CNJ), le rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, cite la réponse à la question parlementaire n°3162 dans laquelle le Ministre de la Justice indique que « Le Gouvernement partage l'analyse juridique de l'honorable Député. Un projet de loi sera soumis au Conseil de gouvernement dans les meilleurs délais. »

En réponse à cette intervention, M. le Président cite la Note sur l'indépendance de la Justice, qui a été présentée à la Commission en date du 16 mars 2017. Cette note contient des éléments sur les compétences et les attributions du CNJ¹.

L'orateur s'interroge sur le caractère suffisamment exhaustif des dispositions proposées par la Commission et sur le renvoi à la loi pour ce qui est de la composition et de l'organisation du CNJ, ceci d'autant plus qu'il s'agit d'une nouvelle création.

En réponse à cette observation, le rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, cite le procès-verbal de la réunion du 14 juin 2017 (cf. PV IR 29)², au cours de laquelle il avait été décidé de faire un renvoi à la loi.

¹ « A l'égard des membres de la magistrature, le Conseil suprême de la justice exercera ses compétences dans les matières suivantes :

- La direction et la supervision du recrutement ainsi que de la formation ;
- La présentation des propositions de nomination aux fonctions judiciaires ;
- Les recommandations et la surveillance en matière de déontologie ;
- L'engagement, l'instruction et le jugement en première instance des affaires disciplinaires ; l'appel sera ouvert devant une juridiction ad hoc.

D'autre part, le Conseil suprême de la justice sera chargé des attributions suivantes :

- La réception et le traitement des doléances des justiciables relatives au fonctionnement de la justice ;
- La présentation à la Chambre des Députés et au Gouvernement des recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de la justice ;
- La communication dans les matières relevant de ses missions et attributions, y compris en cas d'atteinte à l'image de la justice ou à la réputation d'un membre de la magistrature. [...] »

² « Par rapport à la dernière version de l'article 101 [106] 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. »

En ce qui concerne la compétence en matière disciplinaire, selon la note précitée, le CNJ sera en charge de l'engagement, de l'instruction et du jugement en première instance des affaires disciplinaires. L'appel sera ouvert devant une juridiction ad hoc. Il conviendrait dès lors d'identifier cette juridiction spéciale et de l'inscrire dans la Constitution.

Dans ce contexte, M. le Président s'interroge sur l'opportunité de charger une autre instance de jugement en première instance et de porter l'appel devant le CNJ. La Cour supérieure de justice pourrait ainsi être chargée des jugements de première instance.

Dès lors que les attributions et les compétences sont détaillées davantage, n'y aurait-il pas lieu de détailler la composition du CNJ ? Dans la mesure où il s'agit d'un nouvel organe, ne serait-il pas préférable d'inscrire dans la Constitution les principes régissant les attributions et compétences et la composition et de limiter le renvoi à la loi ?

En conclusion, il est proposé de revoir la formulation de l'article, sur base de la note précitée et de recherches en droit comparé, et d'y détailler :

- Les attributions et les compétences : devront notamment y figurer le recrutement et la nomination aux fonctions judiciaires, la discipline, la déontologie et les réclamations des justiciables.
- La composition, sans pour autant qu'elle soit aussi détaillée que dans la note. La disposition pourrait prévoir que le CNJ est composé d'une majorité de magistrats, d'un avocat et de personnalités qualifiées.

Amendement 18 concernant l'introduction d'une nouvelle Section 4

Les recherches en droit comparé sur la présence du ministère public dans les Cours constitutionnelles n'ont pas permis de trouver d'exemple.

Il s'ensuit une discussion sur l'opportunité de prévoir, dans la loi ou dans la Constitution, la possibilité pour la Cour constitutionnelle de demander un avis du parquet, dans certaines matières (comme cela existe en France), ou alors lorsque le parquet est présent dans l'affaire principale (comme en Roumanie).

En conclusion, la Commission décide de ne pas prévoir la présence du parquet dans la Cour constitutionnelle.

En revanche, elle suggère de prévoir dans la loi la possibilité de demander un avis au parquet dans certains cas spécifiques ou lorsque le parquet est présent dans l'affaire principale.

3. Divers

L'examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat sera continué lors des deux prochaines réunions qui auront lieu les mercredis 17 et 24 janvier 2018 à 10h30.

Luxembourg, le 10 janvier 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Carole Closener

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