



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2017-2018

CC/JCS

P.V. IR 15

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 28 mars 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7, 21 et 26 février 2018
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteur : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Examen du troisième 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. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth

Mme Diane Adehm remplaçant Mme Octavie Modert

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Octavie Modert, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7, 21 et 26 février 2018**

Les projets de procès-verbal des réunions des 7, 21 et 26 février 2018 sont approuvés.

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

Dans son troisième avis complémentaire du 20 mars 2018, le Conseil d'Etat émet les observations suivantes :

Amendement 1 concernant l'article 50

Le Conseil d'Etat approuve la modification de la terminologie du dernier alinéa qui respecte le libellé du futur article 74 de la Constitution relatif aux élections anticipées.

Amendement 2 concernant l'article 100

La suppression de l'ajout à l'article 100 répond à une observation faite par le Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 15 décembre 2017.

Amendement 3 concernant l'article 104 (initial)

Le Conseil d'Etat suit les auteurs de l'amendement en ce qui concerne le réagencement du texte et le remplacement du concept de Grand-Duc par celui de Chef de l'Etat.

Il comprend la volonté des auteurs de l'amendement de consacrer dans la Constitution que le futur Conseil national de la justice doit être composé majoritairement de magistrats.

Amendements 4 et 5 concernant les articles 132 et 133 (initiaux)

La Commission abandonne la solution d'une entrée en vigueur différée pour une série de dispositions et opte pour une entrée en vigueur unique de l'ensemble du futur texte constitutionnel. Est prévu un délai de six mois après la publication, délai considéré comme suffisamment long pour procéder à toutes les modifications législatives qui s'imposent.

Le Conseil d'Etat, tout en comprenant les raisons à l'origine de l'option prise par la Commission au regard des nombreuses critiques dont a fait l'objet le système d'une mise en vigueur différée de différentes dispositions de la nouvelle Constitution, a des doutes sérieux sur la durée du délai, sauf à entamer les travaux de préparation des nouvelles lois dans un délai utile avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

Les membres de la Commission décident néanmoins de maintenir le texte tel qu'ils l'ont proposé, en indiquant qu'en cas d'urgence le moment venu, il sera toujours possible d'amender le libellé.

Considérations sur l'observation préliminaire

Le Conseil d'Etat n'entend plus revenir sur le choix de consacrer, dans le futur texte constitutionnel, l'existence d'un patrimoine particulier affecté à la fonction de Chef de l'Etat.

Le fait de constituer l'administration prévue à l'article 53, qui est dotée de la personnalité juridique, propriétaire de ce patrimoine répond aux problèmes en droit que soulève le régime de l'indivision prévu dans l'article 55 tel que proposé dans les amendements du 27 septembre 2017. Dans son avis complémentaire du 15 décembre 2017, le Conseil d'Etat avait d'ailleurs évoqué, comme une des solutions subsidiaires possibles, que l'administration, visée à l'article

53 de la future Constitution, pourrait « servir de cadre juridique à l'affectation et à la gestion des biens du patrimoine attachés à la fonction de Chef de l'Etat »¹.

Le Conseil d'Etat rappelle que la création d'une administration investie de la personnalité juridique est destinée à permettre au Chef de l'Etat d'organiser la gestion de ses biens privés et de répondre aux difficultés d'ordre pratique soulevées par l'immunité personnelle dont il jouit. Même si cela n'est pas expressément prévu à l'article 53, il est clair, pour le Conseil d'Etat, que l'administration sera appelée à représenter le Chef de l'Etat judiciairement et extrajudiciairement pour les actes relatifs aux biens qui constituent sa propriété personnelle.

D'après l'article 53, il appartient au Chef de l'Etat de définir « son administration » et de l'organiser dans le respect de l'intérêt public. Ce renvoi aux compétences propres du Chef de l'Etat porte sur le cadre strictement organisationnel. Il ne dispense pas le Chef de l'Etat de l'obligation de respecter le cadre constitutionnel. Ainsi, l'acte du Chef de l'Etat mettant en place et organisant l'administration requiert, pour être juridiquement valable, le contreseing d'un membre du Gouvernement, contreseing qui marque la responsabilité politique du Gouvernement. De même, cet acte devra, pour être opposable aux tiers, faire l'objet d'une publication à l'instar des lois et règlements.

L'attribution à l'administration de la propriété et de la gestion du patrimoine affecté à la fonction de Chef de l'Etat, dans le texte constitutionnel, modifie toutefois profondément la mission de l'administration telle qu'envisagée lors de la rédaction de l'article 53 qui consiste à organiser les services du Chef de l'Etat et à le représenter, judiciairement et extrajudiciairement, pour les actes portant sur sa fortune privée. L'administration touchera désormais, plus encore que dans cette mission première, l'intérêt public, étant donné qu'elle doit veiller au respect de la destination du patrimoine affecté à la fonction de Chef de l'Etat. Etant constituée propriétaire du patrimoine d'affectation, elle assumera une mission fixée dans la Constitution.

Le Conseil d'Etat note, d'abord, que, si le commentaire de l'article, proposé dans la prise de position du Gouvernement précitée du 29 janvier 2018, indique, dans des termes très clairs, que les biens affectés à la fonction de Chef de l'Etat deviendront la propriété de l'administration, dotée de la personnalité juridique, le texte proposé est moins précis en ce qu'il prévoit uniquement que l'administration aura pour mission d'assurer la gestion de ce patrimoine d'affectation, en ce compris les actes de disposition. Le Conseil d'Etat considère que, si le constituant entend suivre la proposition du Gouvernement, il s'impose de consacrer, dans des termes juridiquement incontestables, que l'administration sera propriétaire de ce patrimoine d'affectation.

Dans le système envisagé par les auteurs de la proposition, le Conseil d'Etat considère encore que se posent les problèmes suivants :

- la détermination des biens qui seront transférés en propriété à l'administration en tant que biens affectés à l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat ;
- les limites du droit de disposer de ces biens au regard du fait qu'ils sont affectés à l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat ;
- l'inclusion de biens meubles ou immeubles relevant du droit territorial d'un Etat autre que le Luxembourg ;
- les conditions et modalités d'entrée de biens dans le patrimoine d'affectation pour l'avenir ainsi que celles relatives à leur sortie, y compris, en cas de vente, les règles éventuelles de emploi ;
- les règles de gestion du patrimoine de l'administration, y compris l'affectation des fruits, au sens du Code civil, générés par cette gestion ;
- le contrôle des actes de gestion et de disposition.

¹ Doc. parl. 6030²¹, p. 4.

Le Conseil d'Etat considère que, dans l'optique de la sauvegarde de l'intérêt public, sur laquelle insiste le Gouvernement dans sa prise de position, ces questions doivent trouver une réponse juridique claire.

Cette conclusion pose, à son tour, la question de la nature juridique de l'acte qui règle la composition et la gestion de ce patrimoine y compris tous les problèmes évoqués ci-dessus.

Le Conseil d'Etat se demande si ces questions essentielles peuvent être reléguées à un acte du Chef de l'Etat et s'il n'y a pas lieu de prévoir l'intervention du législateur.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat avait suggéré que « la Constitution confie à la loi la détermination et des conditions de fonctionnement auxquelles le patrimoine affecté serait soumis et du régime fiscal spécial dont il bénéficierait »². Dans cet avis, il avait encore relevé que « le patrimoine affecté doit respecter le cadre que lui tracera la loi, notamment en ce qui concerne les règles portant tant sur l'établissement d'un inventaire ainsi que la vente, l'achat et l'échange que sur la manière de gérer ce patrimoine affecté sur le plan juridique en général et sur le plan fiscal en particulier »³.

Le recours à une loi particulière répond encore au souci, exprimé par le Conseil d'Etat dès 2012, de maintenir une distinction entre le patrimoine personnel du Grand-Duc et le patrimoine affecté à la fonction de Chef de l'Etat⁴ et de différencier ainsi entre les deux fonctions assumées par l'administration.

Si la Commission suivait le Conseil d'Etat dans ses réflexions, il y aurait lieu, par modification du texte proposé par le Gouvernement, de prévoir que l'administration est propriétaire des biens et d'ajouter une phrase renvoyant à la loi pour la composition et la gestion du patrimoine d'affectation. Le texte pourrait avoir la teneur suivante :

« **Art. 55.** Les biens affectés à la fonction de Chef de l'Etat forment un patrimoine d'affectation dont l'administration visée à l'article 53, alinéa 2, est propriétaire nonobstant tout changement du titulaire de la fonction de Chef de l'Etat selon les dispositions de l'article 56.

La loi détermine la composition du patrimoine d'affectation, les conditions et les modalités régissant les actes de gestion et de disposition ainsi que leur contrôle. »

En réponse à ces observations, le représentant du Ministère indique que le Gouvernement n'est – a priori – pas opposé à l'idée de légiférer en ce qui concerne la détermination des grandes lignes. S'il n'est pas question de publier la liste détaillée dans le Journal officiel, il est évident qu'une telle liste devra être établie et conservée en lieu sûr, par un notaire par exemple. Toutes les questions soulevées par le Conseil d'Etat trouvent leurs réponses dans le pacte de famille.

Un projet de texte sera élaboré en vue d'une prochaine réunion.

Un représentant du groupe parlementaire CSV marque sa préférence pour la suppression de l'article 55. Si toutefois l'article devait être conservé, alors il y aurait lieu de le clarifier. Une alternative pourrait consister à compléter l'article 53.

Selon un autre représentant du groupe parlementaire CSV, il conviendrait d'adapter le libellé proposé par le Conseil d'Etat dans le sens où « La loi détermine **les critères de** la composition

² Doc. parl. 6030⁶, p. 141.

³ *Ibid.*, p. 142.

⁴ *Ibid.*

du patrimoine d'affectation [...] ». Il demande la mise à disposition d'un tableau regroupant les questions du Conseil d'Etat et les dispositions afférentes du pacte de famille.

En réponse à ces interventions, M. le Président indique que le vote d'une loi par la Chambre des Députés apporterait une série de garanties. Il propose d'analyser, lors d'une prochaine réunion, le pacte de famille et d'étudier les réponses aux observations du Conseil d'Etat. En fonction du résultat de cet examen, la Commission décidera s'il est opportun de suivre le Conseil d'Etat en légiférant.

3. Divers

En date du 13 mars, la sensibilité politique ADR a demandé la mise à l'ordre du jour d'une réunion de la Commission de la proposition de révision 7069, son but étant de faire voter ladite proposition de révision avant la fin de cette législature.

La proposition de révision, déposée le 11 octobre 2016, a fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat et d'une prise de position du Gouvernement.

Il est rappelé que le texte proposé par les représentants de l'ADR est une reproduction fidèle de l'article 4, paragraphe 1^{er} de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, telle qu'amendée (doc. parl. 6030). Or, selon le consensus politique formé au sein de la Commission, la proposition de révision 6030 devrait être finalisée dans son ensemble, sans qu'il y ait lieu de sortir certaines dispositions du texte pour les traiter en priorité.

En vue de la prochaine réunion, M. le Président propose aux membres de la Commission de réfléchir à la suite qu'ils entendent réserver à la demande de la sensibilité politique ADR.

La prochaine réunion aura lieu le 18 avril 2018 à 10h30 avec l'ordre du jour suivant :

1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
 - Continuation de l'examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat
2. 7069 Proposition de Proposition de révision de l'article 29 de la Constitution
 - Examen de la Proposition de révision
3. Divers

Suite à la démission de M. Claude Adam, il conviendra par ailleurs de désigner un nouveau co-rapporteur de la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Luxembourg, le 28 mars 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Carole Closener

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