



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2017-2018

BR/pr

P.V. REGL 03

## Commission du Règlement

### Procès-verbal de la réunion du 05 juin 2018

#### Ordre du jour :

1. Approbation du procès-verbal de la réunion du 28 mai 2108
2. 7299 Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés
  - Rapporteur : Monsieur Alex Bodry
  - Examen et adoption d'un projet de rapport
  - Examen d'une résolution
3. Vérification des pouvoirs:
  - Présentation d'une note
  - Echange de vues

\*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Tess Burton (en remplacement de Mme Claudia Dall'Agnol), M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers

M. Claude Frieseisen, Secrétaire général  
M. Benoît Reiter, Secrétaire général adjoint  
Mme Clémence Janssen-Bennynck, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Marc Lies, M. Marc Spautz

M. Marc Baum, observateur délégué

\*

Présidence : M. Gast Gibéryen, Président de la Commission

\*

#### 1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 28 mai 2018 :

Le projet de procès-verbal est adopté à l'unanimité des membres présents.

## 2. Proposition de modification du Règlement 7299 :

M. le Rapporteur Alex Bodry présente le projet de rapport. Lors de la dernière réunion, la commission a amendé le texte de la proposition de modification tel que déposé et a complété le commentaire des articles.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents.

- Le projet de résolution est ensuite présenté par le rapporteur. En voici le texte :

### **« Résolution**

- Vu l'article 72 (1) de la Constitution ;

- Vu l'article 1<sup>er</sup> (2) du Règlement de la Chambre des Députés ;

Considérant que les élections nationales auront lieu le dimanche 14 octobre 2018 ;

Considérant que la rentrée parlementaire aurait normalement lieu le deuxième mardi du mois d'octobre, c'est-à-dire, le 9 octobre 2018 ;

Considérant que cette séance de la Chambre des Députés serait de pure forme ;

Considérant que la Chambre des Députés conserve la faculté de siéger en cas de besoin ;

Considérant la proposition de la Conférence des Présidents du ... 2018 ;

### **La Chambre des Députés**

décide de ne pas se réunir en session ordinaire le 9 octobre 2018 à 14.30 heures. »

La résolution ainsi libellée trouve l'accord de la commission. Elle devra être déposée après l'entrée en vigueur de la proposition de modification du Règlement et après la réunion de la Conférence des présidents qui proposera de ne pas siéger au mois d'octobre.

## 3. Vérification des pouvoirs :

M. le Secrétaire général rappelle l'évolution positive prise par la pratique de la vérification des pouvoirs. Les enveloppes provenant des bureaux électoraux sont maintenant rangées par circonscription et par communes dans un local dédié, afin de permettre un contrôle sur place si la commission ad hoc le souhaite. Un moyen de déplacement est également prévu. Mais il est vrai que la procédure en général ne donne pas satisfaction, notamment en ce qui concerne l'absence de contrôles approfondis des inéligibilités et incompatibilités. Pour cette raison, une note de recherche avec des propositions de texte a été demandée à Mme Janssen-Bennynck, qui travaille également sur une refonte générale du texte du Règlement. Cette note a été discutée et validée par la direction de l'administration parlementaire.

Mme Clémence Janssen-Bennynck présente sa note de recherche sur la vérification des pouvoirs.

Au moins deux raisons principales justifient la nécessité de réformer sans attendre le chapitre du Règlement sur la vérification des pouvoirs avant les élections d'octobre 2018 :

D'abord, les nombreuses critiques pouvant être dirigées contre la pratique actuelle de la vérification des pouvoirs des candidats élus à la Chambre. Cette pratique est contestable, parce qu'elle consiste simplement à prendre acte au moment de l'installation de la Chambre des procès-verbaux de recensement général établis par les bureaux principaux des quatre circonscriptions. Selon le mot employé par un membre de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle dans le procès-verbal de cette commission daté du 2 juillet 2014, il ne s'agit ni plus ni moins que d'un « simulacre » de contrôle.

Le concept de vérification des pouvoirs implique, pourtant, tout à l'opposé, un contrôle réel, qui doit s'opérer en deux temps :

Le premier temps du contrôle de la vérification des pouvoirs est bien connu : il a lieu, lors de la première réunion en séance publique de la Chambre suivant les élections, et, le cas échéant, lors de réunions ultérieures, de la Chambre. Mais, il devrait en réalité, comporter trois volets : 1) contrôle de la régularité des opérations électorales, 2) contrôle pour chaque candidat élu des conditions d'éligibilité et 3) contrôle pour chaque candidat élu des incompatibilités liées à la parenté ou à l'alliance.

Le second temps du contrôle de la vérification des pouvoirs a lieu dans la continuité : il s'opère a posteriori de l'installation de la Chambre, tout au long du mandat du député. Il s'agit de s'assurer qu'au cours de son mandat, chaque député remplit les conditions d'éligibilité et n'est frappé ni par une incompatibilité de fonction, ni par une incompatibilité liée à la parenté ou à l'alliance. Le cas échéant, le contrôle de la vérification des pouvoirs au cours du mandat requiert de sanctionner l'absence (la perte) d'une condition d'éligibilité ou l'existence (la survenance) d'une incompatibilité.

En plus de la pratique qui est actuellement suivie à la Chambre, une deuxième raison importante justifie une réforme urgente du chapitre du Règlement sur la vérification des pouvoirs avant les élections d'octobre 2018 : il s'agit de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Grosaru contre Roumanie* du 2 mars 2010. De l'avis de l'oratrice, - et cette analyse est corroborée par sept universitaires belges -, cet arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n'autorise plus aucune tergiversation : il aboutira tôt ou tard à une condamnation de la part de la Cour européenne des droits de l'homme des trois Etats européens qui pratiquent encore le contrôle interne des mandats des élus, c'est-à-dire la Belgique, l'Italie, et le Luxembourg.

Le scénario d'une condamnation est, à Luxembourg, bien plus probable que d'aucuns pourraient le penser. Face à une injustice résultant par exemple d'un problème de décompte des voix et d'une absence de prise en compte d'une réclamation à ce sujet, il semble logique que les candidats déçus cherchent des voies de recours. Puisqu'ils n'en trouveront ni au sein de la Chambre ni devant les juridictions nationales, il est très vraisemblable qu'ils se tourneront vers la Cour européenne des droits de l'homme.

Que dira alors la Cour européenne ? Sans surprise, elle tiendra vraisemblablement un raisonnement très proche de celui développé dans l'arrêt *Grosaru*. A n'en pas douter, la Cour reconnaîtra, d'abord, que les candidats déçus ont des raisons légitimes de craindre que les membres représentant les autres partis politiques au sein de la commission de vérification des pouvoirs ont un intérêt contraire aux leurs. A partir de là, elle poursuivra certainement, comme dans l'arrêt *Grosaru*, en indiquant que les règles de composition de la

commission de vérification des pouvoirs luxembourgeoise ne lui paraissent pas de nature à fournir un gage suffisant d'impartialité. Finalement, et pour conclure sur cet arrêt *Grosaru*, eu égard au flou du texte actuel du Règlement en la matière (un article, six brefs paragraphes) et à l'absence de garanties procédurales, il est donc fort à craindre que si un recours était porté devant le juge européen, il conduirait à une condamnation du Luxembourg.

La proposition d'amendements du chapitre sur la vérification des pouvoirs a été construite en ayant à l'esprit le nouvel article 68 de la future Constitution. Elle a été rédigée de telle manière que les ajustements qui devront être faits au nouveau chapitre sur la vérification des pouvoirs (notamment, en raison de l'introduction du recours juridictionnel) seront relativement mineurs, lorsque la nouvelle Constitution sera adoptée.

La proposition d'amendements du chapitre sur la vérification des pouvoirs rédigée est une réforme ambitieuse. Elle s'articule autour de quatre axes :

Premier axe : la pratique belge d'un vrai contrôle de la validité des mandats des candidats élus nous invite, d'abord, à repenser notre pratique de vérification des pouvoirs et à opérer, à notre tour, un contrôle réel à l'occasion de la première réunion en séance publique de la Chambre suivant les élections (et, le cas échéant, de réunions ultérieures de la Chambre). En s'inspirant du modèle belge, il est question de procéder à un examen facultatif de la régularité des opérations électorales. Ce n'est que dans le cas où il y a des indices ou des réclamations qui font penser que les élections n'ont pas eu lieu de manière régulière que la Chambre, par l'intermédiaire de sa commission de sept membres tirés au sort, serait tenue d'opérer un contrôle approfondi de la régularité des élections. A l'inverse, l'examen des causes d'inéligibilité et l'examen des causes d'incompatibilité liée à la parenté ou à l'alliance doivent être deux examens obligatoires. Ils doivent être complets et poussés : il s'agit d'établir qu'au moment où le candidat élu prête son serment, il satisfait à toutes les conditions d'éligibilité et qu'il n'est pas frappé par une incompatibilité liée à la parenté et à l'alliance.

Pour rendre possible ces deux examens, deux obligations sont consacrées pour les candidats élus au nouvel article 2 de la proposition : celle de fournir les pièces justificatives permettant d'établir qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité et celle de déclarer par écrit dans un document spécifique qu'ils ne sont pas frappés d'une incompatibilité liée à la parenté ou à l'alliance.

Deuxième axe : la condamnation indirecte du système luxembourgeois de vérification des pouvoirs par la Cour européenne dans l'arrêt *Grosaru* nous engage non seulement à détailler dans le texte du Règlement notre procédure de vérification des pouvoirs, mais aussi à y introduire des garanties procédurales.

Forte de la prise de conscience des lacunes du texte actuel, la proposition d'amendements envisage, notamment, la situation dans laquelle des doutes ou des contestations sont exprimés sur la validité des pouvoirs d'un candidat élu. Ainsi, elle précise ce que doit, dans ce cas, contenir le rapport de la commission de sept membres tirés au sort.

La proposition d'amendements ajoute aussi plusieurs garanties procédurales, comme, par exemple, l'obligation pour la commission de sept membres tirés au sort d'entendre le candidat élu dont la validité des pouvoirs est mise en doute ou contestée ou toute personne susceptible de l'éclairer. Une autre garantie procédurale ajoutée est la proposition consistant à rendre public les débats au sein de la Commission de vérification des pouvoirs. Partant du constat qu'en appréciant la validité des mandats parlementaires, la Chambre n'exerce pas sa fonction législative, mais qu'elle accomplit plutôt une mission juridictionnelle la rapprochant à plusieurs égards d'une cour de justice, le deuxième alinéa du nouvel article 3 (2) proposé consacre une garantie procédurale cardinale : il prévoit que les débats au sein

de la commission de vérification des pouvoirs sont, à l'instar des débats des instances juridictionnelles, publics. La publicité des débats de la commission de vérification des pouvoirs apparaît comme une exigence démocratique dans une société qui tend de plus en plus à instaurer un nouveau paradigme dans la relation du citoyen à l'Etat. Ce faisant, il s'agit de participer à l'impératif de transparence, et, plus précisément, d'offrir au citoyen la garantie d'un véritable droit au savoir, à l'information et au regard sur le pouvoir législatif. Par ricochet, la publicité des débats de la commission de vérification des pouvoirs s'inscrit dans le cadre de la recherche d'un approfondissement de l'indépendance et de l'impartialité de la procédure, et, par voie de conséquence, de la légitimité de celle-ci. On peut, en effet, supposer que la publicité des débats de la commission de vérification des pouvoirs est de nature à tempérer les aléas d'un contrôle, auquel il est souvent reproché de faire la part belle aux considérations politiques plutôt qu'aux considérations de droit (cf. l'exemple durant l'entre-deux-guerres de l'invalidation douteuse de l'élection du député communiste Zénon Bernard pour des motifs politiques). La publicité des débats au sein de la commission de vérification des pouvoirs constitue, d'ailleurs, un choix déjà fait en droit comparé : le Bundestag, au sein duquel le travail des commissions est, en règle générale, non public, admet, par exception, la publicité des débats au sein de sa commission de vérification des pouvoirs.

Troisième axe : le sens du concept de vérification des pouvoirs nous exhorte aussi à rendre possible un contrôle, à tout moment durant le mandat du député, des inéligibilités, des incompatibilités liées à la parenté et à l'alliance et des incompatibilités de fonction.

Au terme par exemple de l'article 52 de la Constitution, il est prévu que « pour être éligible, il faut : (...) 4° être domicilié dans le Grand-Duché ». A partir de là, quelle justification y aurait-il à ce qu'un candidat élu, qui n'est pas domicilié au Luxembourg au moment de l'installation de la Chambre, ne puisse pas obtenir la validation de ses pouvoirs, tandis qu'un député, qui réside au Grand-Duché au moment de l'installation de la Chambre (et aurait donc obtenu la validation de ses pouvoirs), puisse, malgré un déménagement à l'étranger quelques semaines après l'installation de la Chambre, conserver son mandat ?

Pour opérer ce contrôle a posteriori, la proposition d'amendements prévoit au nouvel article 4 la création d'une commission permanente de vérification des pouvoirs constituée dans les conditions prévues à l'actuel article 17 du Règlement, une commission, par conséquent, différente de la commission de sept membres tirés au sort lors de la première réunion de la Chambre, qui aurait pour mission de présenter en la matière ses conclusions à la Chambre.

Le quatrième et dernier axe est relatif aux changements proposés dans le nouvel article 5 pour ce qui concerne les hypothèses de remplacement du député dont le siège est devenu vacant. S'inspirant de la proposition n° 6937 de modification de l'article 3 du Règlement de la Chambre déposée le 19 janvier 2016 par M. le Député Alex Bodry, le premier alinéa du nouvel article 5 (3) simplifie, en l'absence de doute ou de contestation, le remplacement du député dont le siège est devenu vacant en supprimant la nécessité, existante jusqu'à présent, de constituer une nouvelle commission de sept membres, constituée par voie de tirage au sort. En l'absence de doute ou de contestation, il résulte donc de l'alinéa premier du nouvel article 5 (3) que la Chambre adopte une décision sur l'éligibilité du remplaçant et sur les incompatibilités liées à la parenté ou à l'alliance dans son chef, sans l'intervention préalable d'une commission.

Le deuxième alinéa du nouvel article 5 (3) réintroduit l'intervention d'une commission de vérification des pouvoirs en cas de doute ou de contestation sur l'éligibilité du suppléant ou sur des incompatibilités liées à la parenté ou à l'alliance dont il serait frappé. Il est, en effet, imaginé que la commission permanente de vérification des pouvoirs, déjà compétente pour opérer le contrôle a posteriori décrit ci-avant, intervienne pour présenter à la Chambre ses

conclusions sur la validité des pouvoirs du candidat élu appelé à remplacer le député dont le siège est devenu vacant.

Au cours de l'échange de vues, les problématiques suivantes sont abordées, les orateurs saluant en général la note qui aborde la problématique de la vérification des pouvoirs d'une façon approfondie et qui propose des solutions pour une pratique sérieuse de contrôle de la régularité des élections :

- Plusieurs orateurs soulèvent des questions relatives au tirage au sort des membres de la commission ad hoc procédant à la vérification des pouvoirs après les élections. Un élu, visé par des réclamations, pourrait-il siéger en commission s'il était tiré au sort ? Comment assurer une composition équilibrée et un tant soit peu représentative de la commission de vérification ? Peut-on envisager d'appliquer les modalités applicables à la composition des commissions parlementaires ?
- Comment intégrer, à côté des notions d'inéligibilités et d'incompatibilités, l'interdiction de remplir un mandat public par un tribunal dans la proposition de texte ?
- La vérification des pouvoirs du nouveau parlement, relève-t-elle de la compétence de ce dernier ou de l'ancienne Chambre ? Même si dans des pays scandinaves la validation des élections par l'ancien parlement existe, les membres de la commission estiment que ce modèle ne peut être transposé au Luxembourg. Le secrétaire général rend attentif au fait que les réclamations peuvent être transmises à la Chambre jusqu'à la première séance de la nouvelle Chambre. L'ancienne Chambre n'est donc pas en mesure de valider les élections.
- Quelle est la valeur de la proclamation des résultats par le président du bureau électoral principal par rapport à la vérification des pouvoirs par la Chambre ?

Suite à l'échange de vues, les membres de la commission constatent une convergence des vues entre les représentants des différents groupes et sensibilités et se prononcent pour une modification du Règlement de la Chambre en ce qui concerne la vérification des pouvoirs avant les élections du mois d'octobre. Les députés estiment qu'il est dans l'intérêt de la nouvelle Chambre de la doter de règles permettant de suivre une procédure sérieuse en la matière. L'administration est donc chargée d'élaborer un texte sur la base de la note de Mme Janssen-Bennynck.

La prochaine réunion est fixée au 20 juin 2018 à 14.00 heures.

Luxembourg, le 07 juin 2018

Le Secrétaire général adjoint,  
Benoît Reiter

Le Président de la Commission du Règlement,  
Gast Gibéryen