



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal du 14 décembre 2018 et du 15 janvier 2019
2. Présentation par M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat de l'accord de coalition concernant l'Etat et les institutions
3. 7384 Proposition de loi relative au remboursement partiel des frais des campagnes électorales et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 7385 Projet de loi portant modification de l'article 295 de la loi électorale modifiée du 18 février 2018
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Marc Baum, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Henri Kox, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Gilles Baum remplaçant M. Eugène Berger
Mme Joëlle Elvinger remplaçant Mme Simone Beissel

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, Mme Martine Hansen, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal du 14 décembre 2018 et du 15 janvier 2019

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

2. Présentation par M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat de l'accord de coalition concernant l'Etat et les institutions

M. le Premier Ministre, Ministre d'Etat présente les grandes lignes du programme gouvernemental du volet consacré à l'Etat et aux institutions tout en soulignant l'importance d'un large consensus en la matière.

Nouvelle Constitution

Pour une application correcte de la nouvelle Constitution il est entendu qu'il faut légiférer parallèlement sur différents points. Ces nouveaux textes et la Constitution devront entrer en vigueur simultanément.

Les travaux préparatoires déjà réalisés dans le contexte des textes d'application seront poursuivis et finalisés au sein de la Chambre des Députés. La procédure à adopter et le calendrier feront l'objet d'une concertation préalable avec tous les partis qui soutiennent le projet de Constitution.

Référendum

L'accord de coalition prévoit qu'avant le vote au Parlement et l'organisation subséquent d'un référendum, il y aura une phase de sensibilisation et d'explication, organisée par la Chambre des Députés, s'adressant aux citoyens pour les informer et consulter sur le texte proposé. L'ensemble des acteurs institutionnels et politiques, tout comme la société civile y seront associés.

Cette phase de la procédure de révision se situera après les élections européennes de mai 2019.

Loi électorale

Dans l'inventaire des lois et règlements à adopter ou à compléter afin de les rendre conformes à la nouvelle Constitution figure la modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Il est rappelé que certaines avancées ont d'ores et déjà été réalisées. Il en est ainsi pour le vote par correspondance ainsi que l'accessibilité pour les mal-voyants.

L'accord de coalition prévoit de procéder à une révision globale de la loi électorale qui se situera nécessairement dans le cadre tracé par la nouvelle Constitution.

L'examen critique de notre système électoral sera intégré dans le débat sur cette réforme, particulièrement la concordance des différents délais légaux et le volet des dispositions pénales.

Les phénomènes de la non-participation aux élections, des votes blancs, des bulletins nuls, ainsi que le vote par correspondance feront l'objet d'une étude scientifique, suivie d'un plan d'action politique.

Les moyens tendant à améliorer la participation des citoyens étrangers aux élections locales et aux élections européennes seront étudiés.

Non-cumul des mandats

Le projet de Constitution prévoit la possibilité d'étendre l'incompatibilité du mandat de député à d'autres mandats politiques. Après l'adoption de la nouvelle Constitution les partis de la coalition vont s'atteler à revoir le statut légal du bourgmestre et des échevins.

Un large consensus sur les modalités de l'introduction d'une règle de non-cumul de mandats locaux avec celui de député sera recherché.

Les dispositions relatives à la réglementation concernant le congé politique et/ou à l'indemnisation des bourgmestres, échevins, conseillers communaux et des représentants au sein des syndicats intercommunaux seront analysées et, le cas échéant, adaptées.

A l'instar des chambres professionnelles, l'organe représentatif du secteur communal sera demandé en son avis sur tout projet de loi ou de règlement concernant le secteur communal. Il pourra également présenter des propositions au Gouvernement.

Participation citoyenne

Une loi réglera le droit d'initiative législative prévue à l'article 77 du projet de Constitution.

La formation politique des jeunes sera améliorée et étendue.

Au niveau communal, la participation citoyenne sera soutenue, dont l'implication des jeunes.

Le Conseil d'État

L'accord de coalition prévoit une révision ponctuelle de la législation sur le Conseil d'État.

Conformément à la proposition de révision de la Constitution, la Chambre des Députés sera habilitée à déférer au Conseil d'État des questions juridiques et constitutionnelles en relation avec ses travaux.

Le régime des délais sera renforcé.

Le mode de nomination des conseillers d'État fera l'objet d'un examen critique.

La proposition de nomination des conseillers d'État se fera alternativement par la Chambre des Députés et le Gouvernement, sur base des profils élaborés par le Conseil d'État.

Afin de permettre au Conseil d'État de remplir pleinement ses missions multiples, il est envisagé d'augmenter le nombre de conseillers d'État. Le nombre actuel de 21 membres a été fixé en 1961. Or, force est de constater que le volume du travail a considérablement augmenté ces dernières années, tant au niveau du nombre de réunions qu'au niveau des avis.

Chambre des Députés

Les partis de la coalition souhaitent que la Chambre des Députés s'attribue les moyens supplémentaires nécessaires afin de pouvoir procéder à une évaluation et à un suivi de l'exécution des lois.

La Chambre des Députés a besoin d'expertise interne et externe en vue de préparer le travail en commissions.

Les partis de la coalition se prononcent en faveur d'une augmentation des moyens en personnel des groupes politiques. Ils veilleront à ce que les rapporteurs de projets de lois pourront se faire accompagner d'un collaborateur aux réunions des commissions parlementaires.

Service de renseignement de l'Etat / Autorité nationale de sécurité

Une évaluation de l'application des législations portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat et de l'Autorité nationale de sécurité sera effectuée. Elle pourra donner lieu à une adaptation de la loi de base.

Lobbies / transparence

L'opportunité de créer un registre des représentants d'intérêts intervenant dans le processus législatif sera étudiée en vue d'accroître la transparence du travail des représentants d'intérêts.

Médiateur / Ombudsman

Le projet de nouvelle Constitution consacre l'institution du médiateur.

La loi du 22 août 2003 sera révisée sur base des travaux de la Commission des Institutions et la Commission des Pétitions de la Chambre des Députés suite aux rapports d'activités de la médiatrice de 2016 et 2017.

Relations entre l'Etat et les cultes

Les partis de la coalition estiment nécessaire de mettre en place une instance pouvant être consultée sur les questions ayant trait à la religion et à la laïcité et envisagent d'attribuer cette mission à la Commission consultative nationale d'éthique.

Protection des données

Suite au vote des trois nouveaux textes législatifs, il y aura lieu de donner aux organes visés par ces lois, et notamment à la Commission nationale pour la protection des données (CNPD), les moyens nécessaires afin d'accomplir leurs missions. Les conclusions de l'expérience pratique de l'application de ces textes législatifs sur le terrain seront communiquées à la Commission européenne en vue d'une adaptation des directives européennes en la matière.

*

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il convient de retenir les points suivants :

- Afin d'augmenter la participation des citoyens étrangers aux élections locales et aux élections européennes, l'opportunité et la faisabilité juridique d'une inscription automatique seront étudiées.
- Pour ce qui est de la possibilité pour les rapporteurs de projets de lois de se faire accompagner d'un collaborateur aux réunions des commissions parlementaires, cela vaut bien entendu tant pour les groupes politiques de la majorité que pour ceux de l'opposition.
- Concernant le non-cumul des mandats, l'article 66¹, alinéa 2 de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution prévoit que l'incompatibilité du mandat de député s'applique aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée et que l'incompatibilité peut être étendue à d'autres mandats politiques.
- Des décisions concernant la révision globale de la loi électorale, le non-cumul des mandats et les circonscriptions électorales seront prises, le cas échéant, après de larges consultations et débats, et à condition qu'une majorité atteignant les deux tiers se dégage. Les différents groupes politiques et techniques seront prochainement invités à communiquer au Premier Ministre leurs positions quant à la teneur de cette réforme.
- M. le Président propose de retenir que, si la pré-campagne du référendum révèle une incompréhension d'un ou plusieurs points, il faudra en tenir compte et envisager des adaptations ponctuelles.
En tout état de cause, les discussions devront avoir lieu avant le premier vote constitutionnel.
M. le Président rappelle par ailleurs que les incompatibilités tout comme les circonscriptions électorales ont été largement discutées au cours de la législature précédente et que le texte retenu par la révision constitutionnelle est le fruit du consensus qui a pu se dégager de ces discussions.
- Les positions des différents partis politiques qui seraient, le cas échéant, divergentes du texte retenu, ne devront pas polluer le débat mené à l'occasion du référendum. L'accent devra bien entendu être mis sur le texte qui résulte du consensus.
- Les projets ou propositions de loi à adopter conformément et parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles devront être finalisés au moment du premier vote constitutionnel. La Commission devra passer en revue toutes les adaptations nécessaires et décider une répartition des tâches entre le domaine du projet de loi et celui de la proposition de loi.
- Au sujet de révision constitutionnelle ponctuelle concernant les juges suppléants à la Cour constitutionnelle, M. le Premier Ministre confirme qu'il est primordial de débloquent la situation.

¹ **Art. 66.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'Etat.

Cette même incompatibilité s'applique aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. Elle peut être étendue à d'autres mandats politiques à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée

3. 7384 Proposition de loi relative au remboursement partiel des frais des campagnes électorales et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

M. le Président-Rapporteur présente les grandes lignes du projet de rapport, pour les détails duquel il y a lieu de se référer au document diffusé par courrier électronique le 24 janvier 2019.

Le projet de rapport, soumis au vote, est adopté à l'unanimité.

Les membres de la Commission proposent de retenir le modèle de base pour les discussions en séance publique.

4. 7385 Projet de loi portant modification de l'article 295 de la loi électorale modifiée du 18 février 2018

En l'absence du Rapporteur, M. le Président présente les grandes lignes du projet de rapport, pour les détails duquel il y a lieu de se référer au document diffusé par courrier électronique le 24 janvier 2019.

Le projet de rapport, soumis au vote, est adopté à l'unanimité.

Les membres de la Commission proposent de retenir le modèle de base pour les discussions en séance publique.

5. Divers

Au sujet de révision constitutionnelle ponctuelle concernant les juges suppléants à la Cour constitutionnelle (cf. P.V. IR 02 du 15 janvier 2019), M. le Président interroge les membres de la Commission sur leurs positions ainsi que la marche à suivre. Est-ce que la révision constitutionnelle devra se limiter aux juges suppléants, ou est-ce qu'elle pourrait avoir un objet plus large en reprenant la teneur de l'article 103² de la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, notamment en ce qui concerne les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle ?

Dans cette dernière hypothèse, il faudra également clarifier le sort du renvoi des articles 95*bis* et 95*ter* à l'article 91 de la Constitution actuelle, ce dernier article consacrant l'inamovibilité

² **Art. 103.** (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.

(3) La Cour constitutionnelle est composée du président de la Cour supérieure de justice, du président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative.

(4) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.

(5) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(6) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution 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 douze mois.

des juges. Convient-il de conserver ce renvoi, alors qu'il n'est pas repris dans la nouvelle Constitution ? La suppression, en revanche, pourrait engendrer des interrogations.

Finalement il faudra trancher la question de la nomination : le nouveau texte prévoit une nomination par le Gouvernement, alors que la Constitution actuelle prévoit une nomination par le Grand-Duc.

Selon l'orateur, il s'agit d'une option consistant à opérer soit une révision ponctuelle soit une révision plus large.

Le représentant du groupe politique CSV indique qu'au contraire, pour son groupe politique, seule la révision plus large est envisageable.

Les autres groupes politiques sont invités à exposer leurs positions dans une prochaine réunion.

*

La prochaine réunion aura lieu le 5 février 2019 à 15h30 avec l'ordre du jour suivant :

- 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Organisation des travaux

Luxembourg, le 25 janvier 2019

La Secrétaire-administrateur,
Carole Cloener

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