



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CC/JCS

P.V. IR 07

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 15 février 2019

Ordre du jour :

- 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox
- Echange de vues avec une délégation de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe

*

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

Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter
M. André Bauler remplaçant M. Eugène Berger
M. Gilles Baum remplaçant Mme Simone Beissel

M. Félix Braz, Ministre de la Justice
Mme Marie-Anne Ketter, M. Yves Huberty, du Ministère de la Justice

Mme Claire Bazy-Malaurie, membre, France
M. Bertrand Mathieu, membre, Monaco
Mme Marta Cartabia, membre suppléant, Italie
M. Eirik Holmøyvik, membre suppléant, Norvège
Mme Kateřina Šimáčková, membre suppléant, République Tchèque
Mme Simona Granata-Menghini, secrétaire adjointe de la Commission de Venise
M. Pierre Garrone, Chef de division, Commission de Venise

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

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

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Dans une remarque introductive, M. Alex Bodry rappelle que l'avis intérimaire de la Commission de Venise du 14 décembre 2009 (cf. doc. parl. 6030⁷) a constitué un apport précieux à la fois pour la Chambre des Députés et pour le Conseil d'Etat qui y a fait expressément référence dans son avis de 2012 (cf. doc. parl. 6030⁶).

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après la « Commission ») a d'ailleurs repris un certain nombre d'idées, notamment en renforçant le chapitre consacré aux droits et libertés et en ajoutant une clause transversale.

Au fil des travaux, la Commission s'est efforcée, non pas d'opérer une révolution, mais d'adapter le texte actuel à la pratique, même s'il subsiste encore quelques « fictions » institutionnelles. A titre d'exemple est cité le chapitre consacré au Grand-Duc, dont les dispositions ont subi de nombreuses adaptations, mais uniquement dans le but de les faire correspondre à la pratique qui s'est forgée au fil des ans, exception faite pour le pouvoir de sanction.

La Commission a toujours cherché le consensus, à la fois pour les modifications, mais aussi pour les dispositions inchangées (qui représentent environ la moitié du texte). Toutefois certaines idées n'ont pas pu aboutir, faute de majorité qualifiée. Il en est ainsi pour le régime électoral, plus particulièrement la création d'une circonscription unique.

C'est un travail de longue haleine : Les discussions commencées en 2005 ont abouti au dépôt de la proposition de révision en 2009. Les travaux législatifs menés sur presque dix ans ont permis d'arrêter le texte de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution dans un rapport, adopté le 6 juin 2018. La Commission a ensuite soumis ce texte pour avis à la Commission de Venise.

Selon M. le Président, il s'agit d'un texte cohérent dans son ensemble, même s'il reste perfectible sur quelques points.

Echange de vues

De l'échange de vues (qui se base en partie sur la liste des questions communiquée par la Commission de Venise et reprise en annexe), il y a lieu de retenir les points suivants :

- Mme Simona Granata-Menghini souligne que le Luxembourg a été un des premiers pays à adresser une demande à la Commission de Venise, historiquement d'abord saisie par les démocraties nouvellement constituées.
- En réponse à une question de Mme Claire Bazy-Malaurie sur la suite du processus, M. Alex Bodry précise qu'après les élections européennes, une campagne de sensibilisation, d'explication et de consultation sera lancée par la Chambre des Députés auprès du grand public. Les modalités seront déterminées dans les semaines à venir. Suite à cette phase de sensibilisation, le texte pourra, le cas échéant, subir quelques retouches. Le vote à la Chambre, qui pourrait avoir lieu courant 2020, sera suivi d'une campagne précédant le référendum qui remplacera le second vote constitutionnel et qui sera décisif. Toutes les forces politiques ont la volonté de faire aboutir la procédure.
- Selon M. Bertrand Mathieu, le texte est très prolixe sur certains points (comme par exemple le fonctionnement du Parlement) qui ne relèvent pas forcément de la

Constitution. En revanche, pour d'autres questions essentielles telles que les rapports entre les pouvoirs il est renvoyé à la loi. Il en est ainsi par exemple des incompatibilités, des compétences du Conseil national de la justice, ou concernant le référendum, des effets, des conditions et de la détermination du corps électoral.

M. le Président lui rétorque que le texte actuel est souvent muet sur ces questions, ce qui fait que les rapports entre les pouvoirs sont basés sur la pratique. L'orateur signale que la Commission a justement essayé de combler ces lacunes dans la nouvelle Constitution en citant l'exemple des nouvelles dispositions concernant la dissolution de la Chambre des Députés. Concernant le référendum, la Commission a repris les dispositions de la Constitution actuelle qui n'étaient pas remises en question. D'après ces dispositions, le Gouvernement lui-même ne peut décider d'avoir recours au référendum, celui-ci nécessitant obligatoirement une loi qui fixe toutes les modalités, la date et la valeur (décisif ou consultatif).

- Pour le Conseil national de la justice, la Commission a étudié plusieurs législations étrangères et a décidé, après réflexion, de se limiter aux grands principes. Selon l'article 102, alinéa 1^{er} « *Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats* » les termes « veille » et « respecte », par rapport au terme « garantit », ont été choisis en toute connaissance de cause et après mûre réflexion.
- D'après M. Léon Gloden, Co-rapporteur du chapitre consacré à la justice, la question fondamentale est celle de savoir de quel type de Constitution on souhaite se doter : une Constitution très chargée et détaillée ou au contraire une Constitution plus sommaire. Au Luxembourg on a retenu la deuxième option : une Constitution, apte à survivre plusieurs décennies, qui règle les grands principes et qui renvoie à la loi pour fixer les détails.
- Le terme « résolutions » à l'article 72 a été repris tel quel de l'article 62 de la Constitution actuelle et vise en réalité toute décision. Le cas échéant, il y a lieu d'adapter le libellé dans ce sens.
- Le texte tel qu'arrêté par la Commission ne prévoit plus de mesures transitoires. Après discussion, la Commission a opté pour une entrée en vigueur différée. Ainsi l'article 130 fixe l'entrée en vigueur au premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Ce délai devrait être suffisant pour pouvoir procéder à toutes les modifications législatives qui s'imposent. D'ores et déjà il existe un tableau regroupant toutes les modifications à apporter aux textes légaux en vigueur et des textes légaux nouveaux à adopter conformément et parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Le règlement de la Chambre des Députés devra également être adapté.
- Interrogé sur la situation des langues au Luxembourg, M. le Président explique qu'avant la deuxième guerre mondiale, la Constitution ne reconnaissait que le français et l'allemand. L'article 29 de la Constitution actuelle a été introduit seulement par la révision du 6 mai 1948 et dispose : « La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire. ». Or, la loi en question n'a été votée qu'en 1984¹. La proposition de révision reprend la teneur de l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues (ci-après « la loi de 1984 ») qui dispose : « La langue nationale des Luxembourgeois est le luxembourgeois ». La Commission n'a volontairement pas

¹ Loi du 24 février 1984 sur le régime des langues

repris les termes de « langue nationale » en retenant la formule « La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. ».

La langue de la législation bénéficie d'un statut particulier, dans la mesure où les actes législatifs et leurs règlements d'exécution sont rédigés en français (article 2 de la loi de 1984).

En matière administrative, contentieuse ou non contentieuse, et en matière judiciaire, il peut être fait usage des langues française, allemande ou luxembourgeoise (article 3 de la loi de 1984).

Finalement, d'après l'article 4 de la loi de 1984 : « Lorsqu'une requête est rédigée en luxembourgeois, en français ou en allemand, l'administration doit se servir, dans la mesure du possible, pour sa réponse de la langue choisie par le requérant. »

En conclusion, le système actuel des langues instauré par la loi de 1984 reste inchangé, mais la langue luxembourgeoise sera ancrée dans la nouvelle Constitution.

- En ce qui concerne la participation à la vie politique des étrangers résidant au Luxembourg, la proposition de révision reprend, en son article 17², la teneur de l'article 111 de la Constitution actuelle pour ce qui est droits des non-luxembourgeois. La participation à l'intégration européenne a par ailleurs été mise en exergue dans le chapitre 1^{er} ³. Les ressortissants étrangers peuvent sous certaines conditions participer, et même se porter candidats pour les élections communales. Les ressortissants de l'Union européenne peuvent bien entendu participer aux élections européennes.

L'extension du droit de vote aux non-luxembourgeois pour les élections législatives, qui a fait l'objet d'un référendum en 2015, a été largement rejetée par l'électorat.

Enfin, la loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, qu'on peut qualifier de progressiste, a fortement assoupli les conditions d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise.

Il reste que la participation à la vie politique des non-luxembourgeois représente un réel défi.

- Le statut du droit international n'est pas remis en question par la nouvelle Constitution. Même si le principe n'est pas inscrit, faute de majorité qualifiée, dans la Constitution, il est suffisamment garanti par le système juridique.
- Le chapitre consacré aux droits et libertés fait l'objet d'un nouvel agencement par rapport à la Constitution actuellement en vigueur. La proposition de révision initiale avait prévu une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne. Or, dans un souci de cohérence et de lisibilité, la Commission a décidé de reprendre la structure proposée par le Conseil d'Etat qui tient compte de la spécificité que, dans la Constitution luxembourgeoise, le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé, détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi. En effet, tandis que les droits fondamentaux constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles, la réalisation des libertés publiques requiert en principe l'intervention du législateur et les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct et ne peuvent pas être invoqués en justice.

² **Art. 17.** Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.

³ **Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

La Commission a par ailleurs repris la proposition de la Commission de Venise en introduisant une « clause transversale » qui s'inspire de l'article 52, paragraphe 1^{er} de la Charte de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne. Une adaptation est éventuellement envisageable concernant l'article 15⁴. Des restrictions peuvent en effet être apportées au respect de la vie privée alors que l'article en question figure dans la section des droits fondamentaux.

- Interrogé sur l'autonomie des collectivités locales, M. Léon Gloden rétorque que les communes restent le seul vecteur de la décentralisation territoriale au Luxembourg, depuis la suppression des districts en 2015. La proposition de révision initiale ne comportait pas beaucoup de changements par rapport à la Constitution en vigueur. C'est au cours des travaux en commission que la structure du texte constitutionnel relatif aux communes a été plus fondamentalement réagencée.

Le texte constitutionnel précise désormais que :

- les communes ont droit aux ressources financières pour les missions leur conférées par la loi, p. ex. lorsqu'elles participent à la mise en œuvre de l'enseignement.

Il est précisé que plus de la moitié des ressources financières des communes proviennent de dotations étatiques.

Au niveau des ressources fiscales, on peut distinguer entre celles qui sont purement communales, c'est-à-dire celles qui sont établies et directement perçues par les communes, et celles qui sont recouvrées par l'Etat et qui sont ensuite reversées aux communes (comme par exemple l'impôt commercial communal). A noter que le poids des taxes d'habitation et foncières est minimal comparé à la France.

- dans les matières réservées à la loi, le pouvoir réglementaire des communes est soumis aux mêmes réserves que celui des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales ; il en est de même de la hiérarchie des normes où ces règlements communaux se situent à un rang normatif inférieur aux règlements grand-ducaux ;

- la gestion communale reste soumise à la surveillance étatique, l'autorité de surveillance étant le Ministère de l'Intérieur.

Il est précisé qu'il s'agit d'un contrôle de légalité et non pas d'opportunité.

L'autonomie communale est en quelque sorte renforcée en raison du fait que la loi devra « limitativement » énumérer les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance et du fait que seuls les actes communaux illégaux contraires à l'intérêt général (et non plus incompatibles avec l'intérêt général) pourront être suspendus ou annulés.

- Dans le chapitre consacré à la justice, une question largement débattue était celle de la future structure du système juridictionnel. Trois solutions étaient débattues : (i) celle du maintien de la dualité des ordres de juridictions, judiciaire et administratif, telle qu'existante depuis 1996, avec l'absence d'un pourvoi en cassation contre les arrêts de la Cour administrative. (ii) Une deuxième solution consistait à établir un ordre unique de juridiction, avec comme conséquence la fusion des ordres judiciaire et administratif en un seul. (iii) La troisième solution consistait à unifier les deux ordres judiciaire et administratif avec la création au sommet d'une Cour Suprême qui assumerait également la fonction d'une Cour de cassation unique et qui pourrait aussi reprendre les fonctions de contrôle de constitutionnalité des lois. La création d'une Cour Suprême devait donc conduire à la suppression de la Cour constitutionnelle.

Or, il s'est avéré, lors de la consultation publique, que la proposition de suppression de la Cour constitutionnelle suscitait une certaine incompréhension auprès des participants. Par conséquent, les membres de la Commission ont décidé de maintenir le système actuel.

⁴ Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Ni la composition par des magistrats professionnels, ni la saisine par voie de question préjudicielle n'ont été remises en cause par la proposition de révision.

La seule extension des compétences de la Cour constitutionnelle concerne les recours contre les décisions concernant la vérification des pouvoirs des députés suite aux élections législatives. Le Parlement continue de procéder à la vérification des pouvoirs de ses membres, mais sous le contrôle de la Cour constitutionnelle. Il est désormais prévu (à l'article 68) que les recours seront portés devant la Cour constitutionnelle.

Enfin, la nouvelle disposition du paragraphe 6 de l'article 103, qui s'inspire de la Constitution autrichienne, permet de modérer des effets imprévisibles, en prévoyant la possibilité pour la Cour constitutionnelle d'ordonner un autre délai pour l'abrogation des dispositions anticonstitutionnelles. Il est précisé que les termes « cessent d'avoir un effet juridique » ont été choisis délibérément par la Commission estimant que l'effet d'un arrêt de la Cour constitutionnelle ne peut se limiter à abroger la disposition déclarée inconstitutionnelle. Par application du parallélisme des formes, on considère en effet que c'est au Parlement de faire et de défaire les lois et donc de légiférer en cas d'inconstitutionnalité.

En réaction à ces explications, Mme Claire Bazy-Malaurie relève le caractère fragile de l'expression « cessent d'avoir un effet juridique ». Quel mécanisme permet en effet de contrôler l'interdiction d'appliquer des dispositions déclarées non conformes ? Selon l'oratrice, cela risque de créer une insécurité juridique, surtout pour les personnes visées par les dispositions déclarées inconstitutionnelles.

- Les membres de la Cour constitutionnelle sont nommés par le Gouvernement sur avis conjoint (et non pas avis conforme) de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative.
- Le Premier ministre est considéré comme un « *primus inter pares* ». D'après l'article 88, alinéa 2, il coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. Cette disposition n'opère pas de changement par rapport à la pratique actuelle.
- L'article 59 instaure, à l'instar des Constitutions suédoise et néerlandaise, en cas de refus du Chef de l'Etat de remplir ses attributions constitutionnelles ou en cas d'incapacité permanente de le faire, la possibilité pour la Chambre des Députés de « destituer » *de facto* le Grand-Duc.
- En ce qui concerne l'intervention des forces armées luxembourgeoises à l'étranger, dans le texte de la proposition de révision constitutionnelle dans sa forme initiale, un chapitre entier était dédié à la force publique, en ce y compris le rôle du Grand-Duc comme chef suprême de l'armée, voire des formules relatives à la déclaration ou la cessation de guerre. Or, la déclaration de guerre est, de l'avis du Conseil d'Etat, un instrument juridique dépassé, non conforme au droit international. De même, l'économie du texte a été jugée inadaptée pour garantir les droits du Parlement. Ainsi, le texte constitutionnel se limite à affirmer que l'organisation et les attributions de la force publique relèvent du domaine de la loi et confère à la Chambre des Députés le pouvoir d'autoriser une intervention de la force publique en dehors des limites du territoire luxembourgeois.
Ainsi la question posée par la Commission de Venise a permis de déceler une possible faiblesse du nouveau texte : Il est vrai qu'en l'absence de disposition constitutionnelle et de loi, on risque de se retrouver dans un vide juridique.
- Si le terme de « loi organique » est usité au Luxembourg, il ne s'agit toutefois pas d'un niveau hiérarchique intermédiaire entre la Constitution et la loi.

*

Le projet d'avis de la Commission de Venise sera diffusé aux membres de la Commission de Venise et aux représentations permanentes le vendredi 1^{er} mars, en vue de la 118^e session plénière qui aura lieu à Venise le vendredi 15 et le samedi 16 mars 2019.

Luxembourg, le 20 février 2019

La Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

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

Annexe :

Liste des questions communiquée par la Commission de Venise (diffusée par courrier électronique le 13 février 2019)



ANNEXE

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Courrier n°215099
Responsable: Scarpellini Cédric
Envoyé au service Expédition le 13/02/2019 à 08h55

Questions - Visite de travail d'une délégation de la Commission de Venise - 15/2/19

Destinataires

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
Service des Relations internationales
Service des Relations publiques
Service des Séances plénières et Secrétariat général
CLOSENER Carole, Administration parlementaire

Questions qui pourront être posées lors de la visite à Luxembourg

Qu'est ce qui, dans les modifications envisagées, relève d'une confirmation de pratiques, et qu'est ce qui relève d'une véritable novation ?

Article 4 : quel est l'effet normatif de l'affirmation selon laquelle la langue du Luxembourg est le luxembourgeois ? Que faut-il comprendre par « régler l'usage des langues » ?

Les droits fondamentaux du chapitre 2 section 1 sont-ils des droits absolus ?

Le mot « loi » dans le projet Constitution luxembourgeoise signifie-t-il toujours « loi au sens formel » ou se réfère-t-il dans certains cas à des lois au sens matériel, notamment en matière de restrictions aux libertés ?

Existe-t-il une jurisprudence sur les mesures positives à l'égard des femmes (article 11.1 de la Constitution et 16.3 2^e alinéa du projet) ?

En ce qui concerne l'état d'urgence (article 50.4) :

- Que signifie le terme « crise internationale » (article 50) ? Quels en sont les critères ?
- Est-ce que le Grand Duc joue un rôle formel ou réel conformément à l'article 50.4 en matière de déclaration de l'état d'urgence ?
- Que se passe-t-il si le Parlement ne peut se réunir ou que la crise dure plus de trois mois ?

L'ordre juridique du Luxembourg ne paraît pas connaître de dispositions de niveau hiérarchique intermédiaire entre la Constitution et la loi, du type « loi organique » afin d'assurer la mise en œuvre de certaines dispositions constitutionnelles. Quelle est la tradition ou la pratique au Luxembourg ?

Que sont les « résolutions » visées à l'article 72 ?

Le Premier ministre est-il considéré comme un chef du Gouvernement ou plutôt comme un *primus inter pares* ? Quel est son rôle dans la formation du gouvernement (article 87) ?

Est-ce que la dissolution du Parlement permet de résoudre une crise politique ?

La question du renvoi à la loi des conditions du recours au référendum et de ses effets.

Quelles sont les possibilités pour la Chambre des Députés de « destituer » de facto le Grand-Duc (article 59) ?

Quels sont les critères de la distinction entre responsabilités pénale et politique des ministres ?

Quelles sont les conditions d'intervention des forces luxembourgeoises à l'étranger ?

Est-ce que la dissolution du Parlement peut permettre de gérer une crise politique ?

Le projet ne mentionne plus l'organe chargé de régler les conflits d'attribution, contrairement à l'article 95 de la Constitution actuelle. Un changement est-il envisagé, ou sera-ce toujours la Cour supérieure de justice ?

L'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative en matière de nomination de certains magistrats à la Cour constitutionnelle (article 103.3) est-il un avis conforme ?

La mention d'une Chambre à la Cour constitutionnelle siégeant avec cinq magistrats a disparu : cela signifie-t-il que la Cour siègera dorénavant toujours à sept juges ?

L'article 103.6 indique que les dispositions déclarées inconstitutionnelles « cessent d'avoir un effet juridique : s'agit-il d'une impossibilité d'appliquer la loi ou d'une abrogation ?

L'article 121 doit-il être compris comme prévoyant deux types de ressources fiscales : celles qui sont recouvrées par l'Etat et affectées aux communes et celles qui sont établies et recouvrées par les communes ?

Quel organe exerce la fonction d'autorité de surveillance des communes ?