



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CC/CE

P.V. IR 12

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 02 avril 2019

Ordre du jour :

1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox

- Examen de l'avis de la Commission de Venise
2. Divers

*

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

Mme Carole Hartmann remplaçant Mme Simone Beissel
Mme Octavie Modert remplaçant M. Gilles Roth

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Après avoir procédé à l'examen des chapitres 1 et 2 du projet de Constitution, la Commission passe en revue les observations formulées par la Commission de Venise concernant les chapitres suivants.

Chapitre 3 – Du Grand-Duc

- Points 56-58 : Dans son avis, la Commission de Venise rappelle que l'un des objectifs de la réforme constitutionnelle est de moderniser le texte de la Constitution pour refléter la réduction effective des pouvoirs du Grand-Duc, qui sont devenus largement cérémoniels. La Commission de Venise se félicite que les autorités luxembourgeoises aient pris l'initiative d'harmoniser le texte constitutionnel avec la pratique institutionnelle.
- Point 61 : Constatant que le rôle effectif du Grand-Duc en matière exécutive est donc bien plus limité que ce que pourrait laisser entendre le texte de l'article 47 qui traite de l'exercice conjoint du pouvoir exécutif, comme cela ressort des autres dispositions de la Constitution, et notamment du chapitre 3, la Commission de Venise estime que l'article 47 pourrait être revu en ce sens.
- Points 64 et 96 (article 87) : La Commission de Venise note que si l'article 87 du projet prévoit que le chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les membres du Gouvernement, il se limite, déjà en droit actuel, à désigner un formateur. Dans ce contexte, il est renvoyé au point 96, où la Commission de Venise estime qu'il serait préférable de confier au Premier ministre un rôle de proposition pour la nomination et surtout la fin des fonctions des membres du Gouvernement. M. le Président estime toutefois que l'article 87 correspond davantage au rôle de *primus inter pares* du Premier ministre. De plus, en pratique le rôle de proposition pour la nomination des membres du Gouvernement est assuré par les partis politiques de la coalition. Partant, il propose de maintenir le texte de la Commission.
- Points 71 et 72 (article 50 (4)) : Selon la Commission de Venise, le terme de « crise internationale » est très large et ne précise pas l'intérêt en jeu, et mériterait donc d'être défini. En réponse à cette observation, M. le Président note qu'il semble néanmoins difficile d'y apporter plus de précisions, alors que les hypothèses de crise internationale qui peuvent se présenter sont multiples et difficiles à définir. Cette question avait été amplement discutée lors de la révision de l'article 32(4) de la Constitution (cf. doc.parl. 6938).
- Point 75 (article 58) : La Commission de Venise se demande si l'article 58 ne devrait pas préciser quand et comment la régence prend fin. Cette précision pourrait être apportée en ajoutant en une phrase les hypothèses : la majorité du successeur ou la fin de l'impossibilité temporaire de remplir les fonctions constitutionnelles du Grand-Duc.

Chapitre 4 – De la Chambre des Députés

- Point 79 : La Commission de Venise formule une série d'observations concernant le fonctionnement de la Chambre des Députés, sans toutefois faire de propositions.
- Point 80 (article 72) : La Commission approuve l'observation sur le terme « résolution » qu'il conviendra d'adapter.

- Point 83 (article 74) : Selon la Commission de Venise, cette disposition pourrait être complétée « par une disposition selon laquelle les membres de la Chambre des Députés ont le droit d'obtenir de ceux-ci les informations requises comme moyen essentiel de contrôle parlementaire ». Une disposition exigeant du Gouvernement qu'il fournisse des informations à la Chambre des Députés peut être limitée à certaines demandes d'informations, ou au contraire impliquer une obligation générale du Gouvernement d'informer la Chambre des Députés sur les matières qui lui sont soumises.
- M. Henri Kox, rapporteur en charge du chapitre consacré à la Chambre des Députés, partage ces observations, et propose de compléter la disposition dans le sens décrit ci-dessus.
La Commission approuve cette suggestion en admettant que la disposition actuelle contient un certain déséquilibre au profit des membres du Gouvernement.
- Point 84 (article 81) : La Commission de Venise note que l'absence de possibilité de faire intervenir les forces armées luxembourgeoises à l'étranger sans autorisation du Parlement pourrait en théorie poser problème en cas de crise nécessitant une décision urgente.
M. le Président rappelle que l'article 81 vise à remplacer l'article 37 de la Constitution actuelle qui prévoit que le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre. Or, la déclaration de guerre étant un instrument dépassé et, le cas échéant, non conforme au droit international, la nouvelle disposition ne reprend pas le texte actuel.
La Commission estime que le texte proposé donne les garanties nécessaires en ce qu'il conditionne l'intervention de la force armée à l'autorisation de la Chambre des Députés. Elle veillera à ce que le projet de loi n°7325, renvoyé devant la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense, soit conforme à l'article 81.
- Point 89 (article 65 (3)) : Selon la Commission de Venise, le renvoi à la loi est admissible à condition que les restrictions au droit de vote soient conformes aux critères établis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
- Point 90 : La Commission de Venise note que le vote obligatoire est prévu par la loi, même si, en pratique, cette obligation n'est plus sanctionnée depuis longtemps. On peut se demander si une telle obligation est admissible dans le silence de la Constitution. Il serait dès lors préférable, soit de prévoir le vote comme un devoir au niveau constitutionnel, soit d'abolir une telle obligation.
M. le Président rappelle les nombreuses discussions que cette obligation et l'absence de sanctions a déjà générées. Une solution pourrait consister à inscrire dans la Constitution, non pas le vote obligatoire, mais le devoir civique de participer aux élections et de renvoyer à la loi, le cas échéant, pour la fixation des sanctions. Il existe certains modèles (par exemple en Australie) avec des peines très faibles (de l'ordre de 20 AUD) mais qui sont appliquées systématiquement en cas d'absence d'excuse valable. En Grèce, il n'existe pas d'amendes, mais les abstentionnistes peuvent se voir opposer leur manque de civisme en postulant pour un poste dans la fonction publique.
Il est proposé de revenir ultérieurement sur ce point.
- Points 91 à 93 : La Commission de Venise note que le référendum (article 78) est considéré comme une procédure exceptionnelle. Surtout, le recours à cette procédure est soumis à l'intervention d'une loi spécifique qui en fixe les conditions et les effets. D'après la Commission de Venise, il serait souhaitable que la Constitution traite, au moins dans les grandes lignes, des effets, mais aussi des conditions d'un référendum. De même, l'indétermination constitutionnelle du corps électoral s'agissant des référendums peut être discutée.

M. le Président préconise de conserver la flexibilité de la procédure et de la détermination du corps électoral du référendum.

En ce qui concerne les effets du référendum, il est rappelé que tous les référendums organisés jusqu'à présent dans ce contexte étaient de nature consultative. Partant, cette précision pourrait être inscrite dans la Constitution. La Commission approuve cette idée.

- Point 94 (article 82) : La Commission de Venise note que l'article 82 constitutionnalise l'institution de l'Ombudsman. L'article en question décrit le mode de nomination de l'Ombudsman et renvoie à la loi (ordinaire) pour déterminer « les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des députés. » Or, selon la Commission de Venise, l'article 82 devrait préciser que la proposition de la Chambre des Députés est faite à la majorité qualifiée prévue à l'article 72.3, et la durée du mandat du Médiateur devrait être également précisée dans la Constitution. En réponse à ces observations, la Commission n'estime pas opportun d'étoffer la disposition, mais se déclare prête à préciser que la loi à laquelle l'alinéa 2 renvoie est adoptée à la majorité qualifiée.

Chapitre 5 – Du Gouvernement

- Point 96 (article 87, alinéa 2) : Il est proposé de maintenir le texte de la Commission (cf. ci-dessus).
- Point 97 à 99 (article 90 (3)) : La Commission estime que la responsabilité pénale des membres du Gouvernement devrait être engagée selon les conditions du droit commun, devant les juridictions ordinaires, et la poursuite pénale devrait être réservée au ministère public (pas de citation directe).

Chapitre 6 – Du Conseil d'Etat

- Point 100 (article 91) : Selon la Commission de Venise, on pourrait envisager que la Constitution détermine aussi la façon dont il est nommé et composé et quelles sont les conditions nécessaires pour en faire partie. Ici aussi, on pourrait envisager un renvoi à la loi adoptée à la majorité qualifiée.

Chapitre 7 – De la Justice

- Point 102 : La Commission de Venise, tout en admettant que les procureurs sont nommés par leur hiérarchie, préconise qu'ils le soient jusqu'à leur retraite. M. Léon Gloden, rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, ne voit pas l'utilité d'une telle modification.
- Point 105 : Au sujet du « tribunal des conflits », la Commission de Venise estime qu'il serait intéressant de connaître la solution qui sera mise en place pour régler les éventuels conflits d'attribution. M. Léon Gloden propose de confier cette attribution à la Cour Constitutionnelle. La Commission approuve l'idée d'inscrire cette précision dans la Constitution.
- Point 106 : D'après la Commission de Venise davantage de précision dans le texte constitutionnel concernant le mode de nomination des magistrats est souhaitable, y compris concernant la possibilité de mettre fin aux fonctions des magistrats du siège, notamment en cas de manquement à leurs obligations au sens de l'article 100 (3), ainsi que sur l'instance compétente en la matière. La Commission approuve cette idée.

- Point 110 : La Commission de Venise estime que la *Cour constitutionnelle* pourrait faire l'objet d'un chapitre distinct.
- Point 112 : Selon la Commission de Venise, il serait utile de préciser les cas dans lesquels lesdits suppléants seront invités à compléter la Cour ainsi que la procédure à respecter.
- Point 115 (article 103 (6)) : La Commission de Venise note que le nouvel alinéa 6, qui règle les effets des arrêts de la Cour, est un pas dans la bonne direction. Il s'agit d'une réelle transformation de la compétence de la Cour, qui *mériterait d'être précisée*. La Commission de Venise recommande, afin de garantir l'application du principe de sécurité juridique, de prévoir l'annulation des dispositions déclarées inconstitutionnelles. Toutefois, par respect du principe de séparation des pouvoirs, un tribunal ne peut abroger une disposition législative. Il est proposé d'examiner les solutions retenues par d'autres constitutions et de revenir sur ce point dans le cadre de l'examen de la proposition de révision^{°7414} (Article 95^{ter} de la Constitution) .
- Point 116 : D'après la Commission de Venise, il faudrait préciser si les arrêts de la Cour constitutionnelle ont un effet *ex nunc* ou *ex tunc*, étant précisé que le requérant doit bénéficier de la non-application de la loi dans son cas. En réponse à cette observation, M. Léon Gloden indique que l'arrêt ne peut avoir qu'un effet pour l'avenir, donc *ex nunc*.
- En ce qui concerne les observations de la Commission de Venise relatives à la section 6 (des garanties du justiciable), la Commission est d'avis de maintenir son texte.

2. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 03 avril 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

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