



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CC/JCS

P.V. IR 23

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 27 juin 2019**

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 11 et 14 juin 2019
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution  
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox  
  
- Continuation de l'examen de l'avis de la Commission de Venise  
- Présentation et adoption d'une série d'amendements
3. Divers

\*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, 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. Gilles Roth

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter  
  
M. Sven Clement, observateur délégué

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 11 et 14 juin 2019**

Les projets de procès-verbal des réunions des 11 et 14 juin 2019 sont approuvés.

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

M. le Président propose de baser les discussions de la présente réunion sur le document de synthèse repris en annexe (cf. Annexe 1).

Il rappelle les amendements d'ores et déjà approuvés et les différents points qui restent à valider.

### Chapitre 2.- Des droits et libertés

#### Article 41

Il a été convenu de transférer l'article 41 sous la section 2 et, par conséquent, de la reformuler.

Mme Simone Beissel, co-rapporteur, propose d'amender l'article comme suit :

**« Toute L'Etat veille à l'égalité jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap a le droit de jouir de façon égale de tous les droits. »**

La Commission approuve cette formulation.

L'endroit précis de l'insertion reste à définir.

### Chapitre 7. – De la Justice

#### Article 100

Le co-rapporteur, M. Léon Gloden, informe les membres de la Commission de la discussion récente du groupe CSV sur l'indépendance du parquet, de sa consécration dans la Constitution et des modifications législatives conséquentes.

Il rappelle que la proposition de révision n°6030, telle que déposée en 2009, prévoyait initialement en son article 105<sup>1</sup> le droit du Ministre de la Justice d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. Or, la deuxième phrase de l'article 105 a été supprimée suite à l'avis du Conseil d'Etat du 6 décembre 2012, et notamment suite à la publication dans la Pasicrisie 2/2011 de l'article « Considérations sur le ministère public » par Robert Biever.

L'orateur cite un certain nombre de constitutions et de législations qui prévoient un pouvoir d'injonction (« Weisungsgewalt ») en faveur du Ministre de la Justice.

Ainsi en Allemagne, il n'y a pas d'ancrage constitutionnel, mais le « Gerichtsverfassungsgesetz » prévoit une « Weisungsgewalt ». En Autriche, le « Staatsanwaltschaftsgesetz » prévoit une disposition similaire. Par ailleurs, le « Weisungsrat » conseille le Ministre de la Justice dans différentes questions.

La Constitution belge contient, en son article 151, une disposition similaire à celle de la version initiale de l'article 105 précité.

Sur base de l'examen de ces dispositions et de l'actualité, et face aux risques engendrés par une indépendance du parquet, le groupe CSV préconise de revenir à la version initiale du texte.

---

<sup>1</sup> Art. 105. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.

Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

En réponse à cette intervention, M. le Président rappelle l'accord politique sur le texte de la proposition de révision, formalisé par le rapport adopté par les membres de la Commission le 6 juin 2018 et met en garde devant une remise en question de cet accord. Le groupe LSAP a, de son côté, accepté de faire des concessions sur une série de points afin d'aboutir à cet accord.

L'expérience permet de constater que le « Weisungsrecht » tel qu'actuellement prévu par la législation luxembourgeoise n'est plus guère utilisé en pratique. De plus l'actualité politique montre que la justice est le premier pouvoir que les régimes autoritaires essaient de contrôler. Selon l'orateur, le risque majeur du « Weisungsrecht » est la mise sous tutelle de la justice.

Madame Simone Beissel rejoint la position de M. le Président, tout en rappelant la volonté de la Commission d'être précurseur en matière d'indépendance du parquet vis-à-vis du modèle belge fréquemment suivi par le législateur luxembourgeois. Elle rappelle l'accord politique sur le texte, alors que la proposition du groupe CSV constitue une nouvelle orientation qu'elle désapprouve.

Selon M. Henri Kox, l'indépendance du parquet fait partie des bases de la démocratie. Il met en garde devant les conséquences négatives que pourrait avoir l'influence des pouvoirs politiques sur le parquet et se rallie à la position de M. le Président.

M. Léon Gloden fait référence à plusieurs documents qui traitent de l'indépendance de la justice et de l'indépendance du procureur général<sup>2</sup> et indique que la discussion pourra être menée à l'occasion des modifications législatives envisagées dans le cadre de l'indépendance du ministère public.

En conclusion M. le Président propose de maintenir le texte tel qu'élaboré par la Commission. Il se déclare d'accord avec le principe d'une discussion dans le cadre des modifications législatives et d'un rappel de certains principes encadrant l'indépendance du parquet dans le commentaire de l'article. Aussi, une des premières missions du Conseil national de la justice devra-t-elle consister à élaborer des règles de déontologie à l'adresse des magistrats.

### Article 103

M. le Président rappelle que lors de la réunion du 14 juin 2019, les membres de la Commission avaient approuvé l'idée de prévoir une disposition constitutionnelle qui précise que la loi, adoptée à la majorité qualifiée, peut définir des attributions additionnelles pour la Cour constitutionnelle. Cette disposition pourrait être ajoutée au paragraphe 2.

Partant le paragraphe 2 de l'article 103 sera libellé comme suit :

(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. **Les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**

---

<sup>2</sup> - Etude de législation comparée « L'instruction des affaires pénales » publiée par le Sénat français. ([https://www.senat.fr/lc/lc195/lc195\\_mono.html](https://www.senat.fr/lc/lc195/lc195_mono.html)) et

- « Liste des critères de l'Etat de droit », ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-f)) et

« European standards as regards the independence of the judicial system » ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e))

La Commission approuve cette proposition d'amendement.

#### Article 49 : Primauté du droit international

Comme convenu lors de la réunion du 14 juin 2019, il est proposé de revenir sur la question de la consécration constitutionnelle de la primauté du droit international. L'idée étant de consacrer le principe selon lequel seuls les traités qui ne sont pas contraires à la Constitution peuvent être conclus, et que les traités ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois.

M. Léon Gloden indique que la jurisprudence en matière d'effets des traités a évolué et que dorénavant un traité même non ratifié peut produire des effets si les dispositions sont claires et précises. La jurisprudence a évolué dans le même sens pour les directives, en ce qu'une directive non transposée peut être invoquée devant les tribunaux.

M. le Président propose d'élaborer une formulation en vue de la prochaine réunion.

#### Article 111 : Intervention des forces armées

Comme convenu lors de la réunion du 14 juin 2019, il est proposé de revenir sur la formulation encadrant l'intervention des forces armées.

M. le Président propose de compléter la formulation proposée lors de la réunion du 14 juin 2019 comme suit :

**« Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'accord de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi. »**

Partant, l'article 111 est amendé comme suit :

**« Art. 111. L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'accord de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi. »**

### **3. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 28 juin 2019

Le Secrétaire-administrateur,  
Carole Closener

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

Annexe : Liste des amendements

## PPR 6030

### Liste des amendements (version 26/06/2019)

1. L'article 15 est transféré sous la section 2 en tant que nouvel article 20. Les articles 15 à 20 sont renumérotés.

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

**Art. 2045. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.**

2. A l'article 37, la Commission propose de préciser que la limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi.

**Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit **être prévue par la loi et** respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

3. L'article 41 est transféré sous la section 2 (l'endroit précis reste à définir, et l'article devra être reformulé.)

~~**Art. 41. L'Etat veille à l'égalité jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.**~~

4. A l'article 58, la Commission propose de préciser les conditions dans lesquelles la régence prend fin (à valider).

**Art. 58.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 55, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

**La régence prend fin à la majorité du successeur ou à la cessation de l'impossibilité temporaire du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles constatée par le Gouvernement.**

5. A l'article 64, paragraphe 3, un alinéa est ajouté *in fine* :

**Art. 64.** (1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

**L'exercice du droit de vote est un devoir civique. Ses modalités sont réglées par la loi.**

(4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales :

1° le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen ;

2° le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch ;

3° le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden ;

4° l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

6. A l'article 72, le terme « résolution » est remplacé par le terme « décision » à trois reprises.

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de **décision résolution** qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute **décision résolution** est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les **décisions résolutions** dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

7. Article 74

Art. 74. - Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre des Députés **contrôle l'action du Gouvernement et** peut demander **la leur** présence **d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement.**

**Le Gouvernement est tenu de répondre aux questions et aux interpellations formulées par les députés.**

**La Chambre des Députés reçoit, de la part du Gouvernement, les informations et les documents requis dans le cadre de l'exercice de ses attributions.**

8. Article 82

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés, **votee à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

9. A l'article 85, le bout de phrase « outre leurs frais de déplacement, » est supprimé.

**Art. 85.** Les députés touchent, ~~outre leurs frais de déplacement,~~ une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

#### 10. Article 90

**Art. 90.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur fonction.

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.

Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. ~~La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.~~

(4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

#### 11. Article 100

**Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions ~~disciplinaires prévues par la loi ne peuvent de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent~~ être prononcées qu'à la suite d'une par décision du Conseil national de la de justice. ~~Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.~~

#### 12. Article 103

**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 règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.**

(43) 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.

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

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

(76) 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.

**A valider :**

- Article 103 : prévoir une disposition constitutionnelle qui précise que la loi, adoptée à la majorité qualifiée, peut définir des attributions additionnelles.
- Primauté du droit international - Article 49

« **Art. 49.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.

Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi.

**Le Luxembourg ne ratifie les traités que pour autant qu'ils sont (soient) conformes à la Constitution.**

Les traités **valablement ratifiés par la Chambre des Députés font partie du droit interne.** ~~Ils approuvés~~ sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. »

- Intervention des forces armées
- Nouvelle formulation de l'ancien article 41 (personnes atteintes d'un handicap)