



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CC/JCS

P.V. IR 24

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 28 juin 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

- Continuation de l'examen de l'avis de la Commission de Venise
- Présentation et adoption d'une série d'amendements
2. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Henri Kox, M. Gilles Roth

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, Mme Martine Hansen, M. Charles Margue, M. Claude Wiseler, 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

M. le Président rappelle que l'objet de la présente réunion est de finaliser les amendements et d'examiner la conclusion de l'avis de la Commission de Venise.

Il rappelle les amendements d'ores et déjà approuvés et les différents points qui restent à valider (tels que détaillés dans le document annexé).

Article 41

Il est rappelé qu'en vue de son transfert sous la section 2, l'article 41 a été reformulé comme suit :

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

Art. 41. Toute L'Etat veille à l'égalité de jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap a le droit de jouir de façon égale de tous les droits. »

Mme Simone Beissel, co-rapporteur, propose de l'insérer sous la section 2 en tant que nouvel article 34. Les articles subséquents seront renumérotés.

La Commission approuve cette proposition.

Article 49 : Primauté du droit international

Comme convenu lors de la réunion du 27 juin 2019, M. le Président propose la formulation suivante :

« 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. **Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.**

Le Luxembourg ne conclut les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution.

Les traités **ratifiés par la Chambre des Députés font partie du système juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois. approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.** »

Suite à un échange de vues sur la terminologie, la Commission valide le libellé suivant :

« 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. **Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.**

La Chambre des Députés n'approuve les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution.

Les traités **ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois. approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.** »

Article 103

Paragraphe 4 et 5

Il convient d'aligner les formulations des paragraphes 4 et 5 sur le nouveau libellé de l'article 95^{ter} de la Constitution actuelle, tel que modifié par la proposition de révision n°7414 de l'article 95^{ter} de la Constitution. Ainsi les membres de la Cour constitutionnelle ne seront plus nommés par le Gouvernement mais par le Chef de l'Etat.

Conclusion de l'avis de la Commission de Venise

La Commission de Venise, aux pages 21 et 22 de son avis (cf. doc. parl. 6030²⁸), fait les recommandations principales suivantes :

– Clarifier les normes sur les droits de l'homme sur les droits et libertés, et notamment :

- Revoir les différentes catégories de droits et libertés en n'excluant toute restriction que pour les droits absolus tels que garantis par le droit international.
La Commission estime avoir tenu compte de cette recommandation.
- Inclure dans la section « Des libertés publiques » et non dans la section « Des objectifs à valeur constitutionnelle », les droits que le droit international reconnaît comme droits subjectifs.
La Commission a suivi cette recommandation.
- Adapter la terminologie, souvent datée, tirée de la Constitution actuelle, par exemple en intégrant l'exigence de la base légale dans la clause transversale de restriction des libertés plutôt qu'en renvoyant à la loi dans des dispositions spécifiques relatives aux différentes libertés.
La Commission a pris en compte cette recommandation en complétant la clause transversale dans le sens proposé.
- Garantir le principe d'égalité de manière générale.
M. le Président dit regretter que la Commission n'ait pas pu trouver de consensus en cette matière.

Dans ce contexte, M. Marc Baum propose de formuler la disposition de l'article 16, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de façon passive :

« Le principe de l'égalité devant la loi est garanti ».

Cette formulation permettrait de contourner la notion de nationalité. L'alinéa 2, qui resterait inchangé, permet de toute façon de prévoir des différences de traitement¹. Il rappelle que la proposition de révision n°6030 vise à adapter la Constitution à la réalité. Or, le libellé tel qu'il le propose reflète la réalité.

De plus, tant l'article 11 que l'article 65 prévoient des exceptions en faveur des Luxembourgeois.

Les différents groupes politiques rappellent leurs positions à l'égard d'une telle modification, comme déjà exposées lors de la réunion du 8 mai 2019.

M. le Président est d'avis qu'il est possible de trouver une formule qui reflète la réalité et recueille l'approbation des membres de la Commission. Il propose d'y revenir ultérieurement.

– Prévoir une disposition générale sur la hiérarchie des normes, ou du moins indiquer de manière explicite le rang du droit international.

En réponse à cette recommandation, la Commission propose l'amendement de l'article 49 (cf. ci-dessus).

¹ « La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. »

- Apporter davantage de précisions sur les points suivants :
 - les conditions et les effets du référendum, ainsi que la composition du corps électoral appelé à y prendre part.
Après discussion, la Commission a décidé de maintenir le libellé actuel de l'article 78 qui a l'avantage de conserver la flexibilité de la procédure (cf. PV IR 21 du 11 juin 2019).
 - le mode de nomination et la composition du Conseil d'Etat et du Conseil national de la justice : la Commission a décidé de maintenir son texte qui renvoie à la loi.
 - le mode de nomination et de révocation des magistrats : la Commission a proposé de modifier l'article 100, en ce qui concerne les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des magistrats.
 - La durée du mandat du Médiateur : préciser de surcroît que la proposition du candidat par la Chambre des Députés est faite à la majorité qualifiée prévue à l'article 72.3. En réponse à cette recommandation, la Commission n'a pas jugé opportun d'indiquer dans la Constitution la durée du mandat, mais elle a précisé que la proposition du candidat est faite à la majorité qualifiée prévue à l'article 72.3.

D'autres recommandations figurent dans le corps du texte. En particulier :

– La création de la catégorie de « loi organique » serait utile, ou alternativement la Constitution devrait prescrire l'adoption à la majorité qualifiée pour toute loi portant sur les éléments essentiels de l'organisation des pouvoirs publics.

La Commission n'estime pas opportun de créer une telle catégorie, même si elle renvoie à plusieurs endroits à une loi adoptée à la majorité qualifiée.

– Davantage de précisions pourraient être apportées sur :

- la notion de loi ;
De l'avis de la Commission cette notion, qui est claire, se limite à la loi et exclut donc les règlements.
- la notion de crise internationale ;
Selon la Commission, il est difficile de donner davantage de précisions.
- les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaire ;
La Commission n'a pas jugé opportun d'apporter ces précisions dans la Constitution.
- la fin de la régence ;
La Commission a proposé de compléter l'article 58 afin de prévoir les hypothèses de la fin de la régence.
- le rôle du Premier ministre dans la formation du gouvernement ;
La Commission a estimé que le rôle du Premier ministre correspond à un rôle de *primus inter pares*, et a proposé par conséquent de maintenir son texte.
- la juridiction compétente en matière de responsabilité pénale des ministres ;
La Commission a proposé de modifier l'article 90 en supprimant la dernière phrase du paragraphe 3. En l'absence de définition d'une procédure spéciale dans la Constitution, la responsabilité pénale des membres du Gouvernement est pour l'essentiel engagée selon les conditions du droit commun, donc devant les juridictions ordinaires, et la poursuite pénale est réservée au ministère public.

- l'effet des déclarations d'inconstitutionnalité des lois ;
La Commission a finalement décidé de maintenir le libellé de l'article 103, paragraphe 6, repris par la proposition de révision n°7414.
- les conditions de dissolution des conseils communaux : il faudrait définir l'autorité de surveillance des communes ;
La Commission n'a pas jugé opportun de donner davantage de précisions.

En conclusion, M. le Président rappelle que la Commission :

- a discuté en détail toutes les observations de la Commission de Venise ;
- a suivi une large majorité des recommandations et
- a pu s'accorder sur une série de modifications ;
- n'a pas pris en compte une série de recommandations, soit parce qu'elle ne les a pas estimées opportunes, soit parce que les modifications suggérées n'ont pas obtenu la majorité nécessaire.

A ce stade, suite à l'adoption des amendements (tels que détaillés ci-dessus et repris dans le document annexé), les travaux en relation avec la proposition de révision n°6030 sont provisoirement arrêtés.

2. Divers

Le calendrier des prochaines réunions est fixé comme suit :

- Mercredi 3 juillet à 13h30
Ordre du jour : PPR n°7414 – Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Vendredi 5 juillet à 14h00
Ordre du jour : PPR n°7414 – Présentation et adoption d'un projet de rapport
- Mercredi 17 juillet à 15h30
Ordre du jour :
 - PL n°6961 (ANS) - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
 - Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques - Echange de vues

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 27/06/2019)

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. 2015. 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 reformulé.

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

Art. 41. Toute L'Etat veille à l'égalité de jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

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^{er}.

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, **vote 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'invalidité.

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

(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 :

- Définir endroit exact pour l'insertion de l'ancien article 41 (personnes atteintes d'un handicap)
- 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. **Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.**

Le Luxembourg ne conclut les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution.

Les traités **ratifiés par la Chambre des Députés font partie du système juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois. approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.**»

- Art 103 (2) : attributions additionnelles de la Cour constitutionnelle

« (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.** »

- Art. 111 : Intervention des forces armées

« 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 requiert l'accord de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi. »

- Revoir conclusions de la Commission de Venise