



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS

P.V. IR 07

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 05 décembre 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 Charles Margue

- Echange de vues sur la continuation des travaux
2. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm remplaçant Mme Martine Hansen

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

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

Le présent échange de vues s'inscrit dans la suite des réunions du 17 juillet et des 12 et 26 novembre 2019.

M. le Président rappelle que, suite à l'adoption du projet de rapport en juillet 2018 et à la réception de l'avis de la Commission de Venise en mars 2019, la Commission avait adopté une série d'amendements supplémentaires en juin 2019. Ces amendements n'ayant pas été avisés par le Conseil d'Etat jusqu'à présent, il propose d'adresser un courrier à la Haute Corporation afin de lui demander de rendre un avis complémentaire et de l'informer des derniers développements.

L'orateur rappelle par ailleurs qu'il a été convenu, lors de la dernière réunion, de revenir à l'idée originale de faire une révision substantielle de la Constitution actuelle plutôt que d'adopter une nouvelle Constitution. Dans cette optique, il a dressé une liste provisoire des révisions constitutionnelles (diffusée par courrier électronique le 27 novembre dernier) et élaboré des propositions de texte (diffusées par voie électronique le 3 décembre 2019).

Ces propositions de texte, pour le détail desquelles il est prié de se référer à l'annexe, sont basées sur la dernière version du texte coordonné de la proposition de révision n°6030 (cf. doc. parl. 6030³⁰), à l'exception du changement climatique qui constituerait un point nouveau.

Ces propositions pourront bien évidemment être complétées.

Ainsi, suite à une première lecture, il semble opportun, en plus des modifications listées, de :

- Reformuler les titres des chapitres de la Constitution actuelle pour les moderniser ;
- Compléter le chapitre relatif à la Chambre des Députés par les articles 75 (l'initiative législative) et 79 (le droit d'enquête).

M. le Président propose de faire un tour de table afin de trouver un accord sur la façon de procéder. S'il paraît logique de procéder par chapitres, il faudrait définir un ordre. Etant donné qu'il existe une certaine urgence à modifier le chapitre consacré à la justice, il paraît indiqué de traiter ces modifications en premier lieu.

En réponse à cette intervention, les membres de la Commission se déclarent globalement d'accord pour commencer avec la justice et se prononcent comme suit :

- M. Léon Gloden propose de procéder par thèmes en formant des blocs. Ainsi, on pourrait regrouper toutes les dispositions concernant les institutions : le Grand-Duc, le Gouvernement, la Chambre des Députés et les communes. Un autre bloc pourrait être composée des droits et libertés.
- M. Sven Clement se déclare d'accord avec l'idée de former des blocs et propose de limiter à 3 le nombre de blocs.
- En réponse à M. Eugène Berger sur la façon de procéder, M. le Président propose de répartir le travail entre les co-rapporteurs. Ainsi il incombe à chacun des quatre co-rapporteur de voir comment intégrer les dispositions listées dans la Constitution actuelle. Chaque bloc de modifications ferait l'objet d'une proposition de révision à part. Vu que le Conseil d'Etat a déjà avisé toutes les dispositions de la proposition de révision n°6030, les navettes entre le Conseil d'Etat et la Chambre ne devraient pas être problématiques. Il semble sensé de préparer les différents chapitres en parallèle de celui consacré à la justice.
- En réponse à M. Marc Baum, concernant l'avenir de la proposition de révision n°6030, il est précisé que celle-ci sera maintenue sur le rôle des affaires en tant que document parlementaire, mais que son instruction ne sera pas poursuivie. Quant à la

structure, c'est celle de la Constitution actuelle qui est reprise et complétée. Les divergences quant au contenu (qui sont apparues récemment) seront révélées au fur et à mesure.

- En réponse à différentes questions sur la réforme du système électoral, M. le Président rappelle qu'il n'existe pas de majorité qualifiée pour modifier l'article relatif au système électoral. Par conséquent, le texte de la Constitution actuelle a été repris tel quel dans la proposition de révision n°6030. La seule avancée concerne les dispositions relatives aux incompatibilités avec l'introduction d'une « perspective » vers une disposition anti-cumul à l'article 66, alinéa 2¹. Or, les discussions informelles ont permis de constater que les différents partis ne sont pas fermés à toute discussion. L'idée est d'ouvrir le débat, qui pourra être mené parallèlement à la révision constitutionnelle, au-delà de la Commission, d'organiser des hearing, de se faire conseiller par des experts, de faire analyser notre système, d'étudier les différents modèles alternatifs, puis de voir, à l'issue de ce processus, s'il est possible de trouver un consensus.
- Il est rappelé que le programme de coalition prévoit une réforme globale de la loi électorale. Le courrier du Premier ministre du 13 février 2019 invitant les groupes politiques et techniques à prendre position a été adressé à la Chambre des Députés suite à la présentation du programme de coalition devant la Commission. Le délai de réponse était fixé à la fin du premier semestre 2019. Les groupes politiques qui n'ont pas encore pas répondu au courrier sont invités à la faire rapidement.
- Selon M. le Président, il convient de distinguer entre le système et la loi électorale, tout ce qui relève de la réforme du système électoral étant plus compliqué à mettre en œuvre. En revanche, pour ce qui est de la loi électorale, il y a une série de modifications qui semblent plus faciles à évacuer. L'idée serait de lister les différents points concernant la loi électorale à traiter en priorité puis d'entamer, dans un deuxième temps, le travail sur le système électoral.

En conclusion, M. le Président note que la Commission semble d'accord pour :

- Lister les modifications à effectuer dans la loi électorale ;
- Réfléchir sur la réforme du système électoral en parallèle à la révision constitutionnelle ;
- Traiter en premier lieu le chapitre consacré à la justice. Le co-rapporteur, M. Léon Gloden, est invité à soumettre à la Commission une proposition de formulation pour le mois de janvier.
- Procéder par blocs, organisés par thèmes (les institutions, les droits et libertés, les dispositions transitoires seraient traitées avec les blocs correspondants) ;
- Mettre en œuvre les modifications législatives parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles.

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.

Les membres de la Commission peuvent bien entendu formuler des propositions de modification supplémentaires.

2. Divers

La réunion, initialement prévue le 6 décembre 2019, est annulée. La prochaine réunion aura lieu le lundi 9 décembre à 12h00. En vue de cette réunion, M. le Président fera circuler une proposition de texte modificative de la loi sur le financement des partis politiques.

Luxembourg, le 05 décembre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

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

Annexe : Liste provisoire des révisions constitutionnelles

Liste provisoire des révisions constitutionnelles

Textes : source et référence de numérotation : texte coordonné de la proposition de révision (document parlementaire 6030³⁰ du 10 juillet 2019)

Généralités, Droits et libertés

1. La langue

Article 4 (1) : « La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande ».

2. La dignité humaine

Article 12 : « La dignité humaine est inviolable ».

3. Droits des enfants

Article 39 : « L'Etat veille au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement ».

4. Droit des animaux

Article 43 : L'Etat reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

5. Vivre dignement/logement

Article 42 : « L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié ».

6. Clause transversale

Article 38 : « 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 ».

7. Siège de la souveraineté

Article 3 : « La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat ».

8. Autodétermination informationnelle

Article 31 : « Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi ».

9. Education

Article 33 (1) : « Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi ».

10. Dialogue social

Article 41 : « L'Etat promeut le dialogue social ».

11. Culture, patrimoine

Article 44 : « L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel ».

12. Changement climatique

Lutte contre le changement climatique respectivement neutralité climatique à intégrer dans l'article 43 actuel.

Point nouveau

Grand-Duc

13. Le Grand-Duc exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif

Article 47 : « Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif ».

14. Dotation financière du Grand-Duc

Article 53 : « Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.

Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique ».

15. Pas de référence au pacte de famille

Article 55. (1) : « La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.

Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée des députés.

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable ».

Article 56 : « A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc en vue de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée des députés ».

Article 57. (1) « Le Grand-Duc exerce la fonction de Chef de l'Etat à partir du moment où il a 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».

(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès, l'abdication ou la désignation dans les conditions de l'article 56 du Grand-Duc.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat ».

16. Impossibilité du Grand-Duc d'exercer temporairement ou définitivement ses attributions constitutionnelles

Article 58 : « Si le Chef de l'Etat 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 ».

Article 59 : « Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué ».

Parlement

17. Recours contre les décisions de la Chambre des Députés concernant sa composition

Article 68. (1) : « La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.

(2) Il appartient à la Chambre des Députés de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député en raison de la survenance, en cours de mandat, d'une cause d'inéligibilité au sens de l'article 65 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 66.

(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.

(4) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »

(5) La réunion en séance publique de la Chambre des Députés issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre des Députés issue des élections précédentes ».

18. Élections anticipées

Article 73 : « Le Grand-Duc ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Grand-Duc, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue des députés, fixe des élections anticipées.

Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois.

Le Grand-Duc ne peut pas fixer des élections anticipées pendant l'état de crise ».

19. Moyens de contrôle sur le Gouvernement à disposition du Parlement

Article 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 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 ».

20. Droit d'initiative législative

Article 77 : « La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.

La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative ».

21. Ombudsman

Article 82 : « L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés, votée 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 ».

Gouvernement

22. Mission et composition du Gouvernement

Article 86 : « Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat ».

Article 87 : « Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs secrétaires d'Etat.

Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »

La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec des fonctions publiques ou une activité professionnelle.

Article 88 : « Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi ».

Article 89 (1) : « Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés.

(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.

(3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.

- (4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.
- (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale ».

23. Responsabilité politique et pénale du Gouvernement

Article 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 ».

Justice

24. Conseil national de la justice

Article 102 : « Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer ».

Article 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 être prononcées qu'à la suite d'une décision du Conseil national de la de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi ».

25. Effets des arrêts de la Cour constitutionnelle

Article 103 (7) : « 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. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. Ce délai ne peut pas excéder douze mois ».

Divers

26. Relations Etat-communautés religieuses (abrogation de l'article sur les ministres des cultes)

Article 116 : « Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat.

La loi règle les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses. Dans les limites et formes déterminées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses ».

Abrogation de l'article 106 de la Constitution actuelle (« Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi »)

27. Ressources financières des communes

Article 121 (3) : « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi ».

28. Surveillance des communes

Article 125 : « La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à

l'approbation de l'autorité de surveillance et prévoir leur annulation ou leur suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.

Le Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune ».

29. Dispositions transitoires

Article 128. « Les dispositions de l'article 55 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau ».

Les articles 116 et 119 de la Constitution actuelle sont abrogés.

Luxembourg, le 3 décembre 2019

Alex BODRY