



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS

P.V. IR 10

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 07 janvier 2020

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 9 et 16 décembre 2019
2. 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
3. 7414B Proposition de révision de l'article 95^{ter} de la Constitution

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. 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. Michel Wolter

M. Marco Schank remplaçant Mme Martine Hansen

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 9 et 16 décembre 2019

Les projets de procès-verbal des réunions des 9 et 16 décembre 2019 sont approuvés.

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

Lors de la réunion du 5 décembre 2019, les membres de la Commission avaient été invités à formuler des propositions de modification supplémentaires.

M. Gast Gibéryen annonce qu'il communiquera sous peu des propositions de sa sensibilité politique (ADR).

M. Marc Baum rappelle que la sensibilité politique « déi Lénk » a déposé, au cours de la législature précédente, une proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, et que la Commission a proposé de traiter les deux propositions de révision ensemble.

Comme convenu lors de la réunion précitée, M. Léon Gloden, co-rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, a élaboré une proposition de formulation (reprise en annexe), dont des copies papier ont été distribuées aux membres présents.

Il rappelle qu'il existe un accord sur la grande majorité des dispositions à l'exception de l'indépendance du parquet.

Sa proposition se présente comme suit :

- Sous le « Chapitre III. De la Puissance souveraine », il est proposé de maintenir l'article 49 qui prévoit que la justice est rendue au nom du Grand-Duc. En pratique, la justice n'est plus prononcée au nom du Grand-Duc, contrairement à l'exécution qui se fait toujours au nom du Grand-Duc.

M. le Président est d'avis que l'exécution des jugements n'est pas une matière constitutionnelle. Partant, il invite les membres de la Commission à envisager, du moins ultérieurement, une suppression de cette disposition, qui n'a pas sa place dans une Constitution moderne. Il rappelle les discussions de la Commission à ce sujet qui ont abouti à un consensus sur une exécution « au nom de la loi ».

Selon Mme Simone Beissel, une suppression pure et simple n'est pas envisageable, dans la mesure où le corollaire de l'exécution au nom du Grand-Duc est son droit de grâce. Par ailleurs, d'autres Constitutions prévoient une exécution au nom du Chef de l'Etat.

Cet avis n'est pas partagé par M. le Président qui indique que d'autres Etats, comme par exemple la France, confèrent un droit de grâce au chef de l'Etat sans que les jugements soient exécutés en son nom.

- Au « Chapitre VI. De la Justice », M. Léon Gloden propose de reprendre la subdivision de la proposition de révision n°6030, à savoir les 5 sections :
 - « Section 1. De l'organisation de la Justice » ;
 - « Section 2. Du statut des magistrats » ;
 - « Section 3. Du Conseil national de la justice » ;
 - « Section 4. De la Cour Constitutionnelle » ; et
 - « Section 5. Des garanties du justiciable ».

- Sous la Section 1., sous les articles 84 à 87, il est proposé d'intégrer les articles 94 à 98 de la proposition de révision n°6030.
Seul l'article 93¹ de la proposition de révision n°6030 n'est pas repris, en raison du désaccord sur l'indépendance du parquet.
- Sous la Section 2., il est proposé de reprendre tels quels les articles 100 et 101 de la proposition de révision n°6030.
En revanche, l'article 99² n'est pas repris.
- Sous la Section 3., l'article 102 de la proposition de révision n°6030 est repris à l'identique.
- A la Section 4., il est proposé de reprendre la dernière version de l'article 95^{ter} de la Constitution en y intégrant les modifications effectuées par la proposition de révision n°7414B.
- Sous la Section 5., les articles 104 à 107 de la proposition de révision n°6030 sont repris tels quels.
- Parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles, il y a lieu
 - d'adopter le Projet de loi n°7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice et modification :
 1. du Code pénal ;
 2. du Code de procédure pénale ;
 3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;
 4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
 5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
 6. de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
 7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

Dans ce contexte, M. le Président propose d'adresser une lettre au Conseil d'Etat afin de lui demander d'émettre qu'un avis complémentaire sur le Projet de loi n° 7323 tenant compte de l'ancrage constitutionnel du Conseil national de la justice.
 - Et de modifier la loi modifiée du 7 mars 1980 portant sur l'organisation judiciaire.
- En ce qui concerne la procédure législative, le deuxième vote constitutionnel de la proposition de révision constitutionnelle devrait coïncider avec l'adoption des projets de loi précités.
- En plus des modifications proposées par M. Léon Gloden ayant trait au chapitre consacré à la justice, il pourrait être opportun de modifier les dispositions concernant la responsabilité politique et pénale du Gouvernement, qui font en effet l'objet de critiques de la part du GRECO.

¹ **Art. 93.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public.

² **Art. 99.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

Cette modification figure par ailleurs dans la liste des révisions constitutionnelles, étudiée lors de la réunion du 5 décembre 2019.

- En vue de la prochaine réunion, les membres de la Commission sont invités à discuter les modifications proposées au sein de leurs groupes parlementaires respectifs.

3. 7414B Proposition de révision de l'article 95^{ter} de la Constitution

M. le Président rappelle que, suite à la scission de la proposition de révision 7414 en deux propositions de révision distinctes, une première révision constitutionnelle, ayant trait aux membres suppléants et aux règles de composition de la Cour Constitutionnelle, a été votée en 2019 en parallèle de la modification de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle.

La présente proposition, suite aux amendements adoptés le 17 juillet 2019, poursuit deux objectifs :

- En premier lieu, permettre au législateur, par une loi votée à la majorité qualifiée, de doter la Cour Constitutionnelle d'attributions supplémentaires ;
- En second lieu, introduire une disposition qui règle les effets des arrêts de la Cour Constitutionnelle en lui permettant de déterminer les conséquences des effets de ses arrêts.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 20 décembre 2019, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent, est assez critique, surtout en ce qui concerne la première disposition. En réponse à ces observations, M. le Président propose de renoncer à l'élargissement des compétences mais de maintenir le libellé proposé par la Commission en ce qui concerne les effets des arrêts de la Cour Constitutionnelle.

Le rapporteur de la proposition de révision, M. Léon Gloden, partage également les observations du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'élargissement des compétences.

Pour ce qui est des effets, il rappelle la genèse de la disposition, les discussions et les critiques précédentes du Conseil d'Etat, à l'encontre du libellé inspiré de la Constitution autrichienne. En réponse à ces critiques, la Commission a finalement opté pour une formulation inspirée de l'article 62, alinéa 2³ de la Constitution française, dans sa lettre d'amendements du 10 juillet 2019⁴ (cf. doc. parl. n°6030³⁰). Le rapporteur est d'avis que la solution proposée par la Commission présente l'avantage de laisser une certaine marge de manœuvre aux magistrats. Etant donné par ailleurs que le Conseil d'Etat ne fait pas de proposition de libellé, il propose aux membres de la Commission de maintenir le libellé proposé.

Selon M. le Président, il importe que la Commission précise dans le rapport son interprétation de la disposition.

La disposition proposée par la Commission présente l'avantage de laisser une certaine flexibilité aux magistrats en leur accordant la possibilité d'adapter les conditions au cas par

³ Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application. Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

⁴ « Suite aux observations de la Commission de Venise et du Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 2 juillet 2019 relatif à la proposition de révision n°7414, la Commission propose de remplacer la dernière phrase par une disposition qui s'inspire de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution de la République française³. La Commission estime que cette nouvelle disposition confère à la Cour constitutionnelle la marge de manœuvre nécessaire quant à la détermination des conséquences des effets de ses arrêts. Toutefois la Commission souligne que la suppression du délai de douze mois ne saurait être interprétée comme une carte blanche permettant de laisser en vigueur des dispositions déclarées non conformes à la Constitution. »

cas. Par ailleurs, pour son application, il sera possible de se baser sur la jurisprudence française.

Pour le rapport, il serait utile d'examiner l'application en France de l'article 62, et, le cas échéant, citer des exemples.

Par ailleurs, le rapporteur propose de préciser les difficultés d'application de la solution autrichienne.

En outre, il y a lieu de vérifier si la révision envisagée implique une modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle.

Les membres de la Commission approuvent l'approche proposée.

4. Divers

Les prochaines réunions ont lieu les 13 et 14 janvier 2020 à 14h30.

En ce qui concerne la résolution « Memorandums of understanding » déposée par M. Laurent Mosar en décembre 2019 et renvoyée à la Commission, M. le Président rappelle l'existence d'un avis élaboré courant 2016 par le Ministère des Affaires étrangères et européennes. Il propose par ailleurs que la Chambre des Députés lance une enquête via le réseau « The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) » afin de connaître la pratique d'autres parlements en la matière.

Luxembourg, le 08 janvier 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

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

Annexe :

Proposition de formulation élaborée par M. Léon Gloden

tre III.- De la Puissance souveraine

[...]

§ 3. - De la Justice

Art. 49. La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

[...]

Chapitre VI.- De la Justice

§1. – De l'organisation de la Justice

¹Art. 84. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. (article 94 suivant PPR) Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.

Art. 85. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. (article 95 suivant PPR) Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi.

Art. 85bis (actuel article 94). Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions. (Révision du 19 juin 1989) «La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.» (article 96 suivant PPR) Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.²

Art. 86. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. (article 97 suivant PPR) La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.

Art. 87. Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice. (article 98 suivant PPR) Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.³

§2. - Du statut des magistrats

Art. 87bis (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.

¹ Article 93 PPR non repris

² Pour mémoire l'actuel article 94 [...] «La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.»

³ Pour mémoire l'actuel art. 95. Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. [...]

(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'ineptitude.

Les sanctions disciplinaires prévues par la loi ne peuvent être prononcées qu'à la suite d'une décision du Conseil national de la justice.

Art. 87ter. Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. (101)

§3.- Du Conseil national de la justice

Art. 87quater (article 102 suivant PPR). 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.

§4.- De la Cour Constitutionnelle (103)

Art. 87quinquies (suivant Art. 95ter. PPR 7414B sauf (3) lequel provient de la PPR)

(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 à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution. [Les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée réunissant au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.]

(3) La Cour constitutionnelle règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

(4) La Cour Constitutionnelle est composée :

1° de neuf membres effectifs :

- a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;
- b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.

(5) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres. Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.

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

(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.

§5. – Des garanties du justiciable (Section 5 de la PPR)

Art. 88. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. (article 104 suivant PPR : « Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice. ») (104)

Art. 89. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. (105)

Art. 89ter (article 106 suivant PPR) La loi garantit l'impartialité du magistrat du siège, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. (106)

Art. 89quater (actuel article 118). Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut. (107)

Art. 90. Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice.

Art. 91. (Révision du 20 avril 1989) « Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. » – Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. – Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.

Art. 92. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

Art. 93. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

(Révision du 12 juillet 1996)

« Art. 95bis. (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.

(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.

(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.

(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.

(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.»

(Révision du 12 juillet 1996)

«Art. 95ter.

(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 à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.»

(Révision du 6 décembre 2019)

«(3) La Cour Constitutionnelle est composée :

1° de neuf membres effectifs

a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;

b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

2° de sept membres suppléants nommés par le Grand Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.»

(Révision du 6 décembre 2019)

«(4) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres. Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.»

(Révision du 12 juillet 1996)

«5» L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.»

[...]

Art. 118 Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut.