



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS

P.V. IR 12

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2020

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 janvier 2020
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. Echange de vues sur les contours de la séparation des pouvoirs
4. Memorandums of understanding : échange de vues sur les pratiques et modalités
5. Divers

*

Présents : 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. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp remplaçant M. Claude Wiseler

M. Gilles Baum remplaçant M. Guy Arendt

M. Marco Schank remplaçant Mme Martine Hansen

M. Jacques Flies, du Ministère d'Etat

M. Yves Huberty, du Ministère de la Justice

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, Mme Martine Hansen, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 janvier 2020**

Le projet de projet de procès-verbal de la réunion du 7 janvier 2020 est approuvé.

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

En complément de la proposition de formulation communiquée lors de la réunion du 7 janvier, le co-rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, M. Léon Gloden (CSV) propose d'apporter une modification supplémentaire. Vu le désaccord du groupe politique CSV sur l'indépendance du parquet, il propose, à l'endroit de l'article 87^{quater} ¹, alinéa premier, de supprimer le bout de phrase « et respecte l'indépendance des magistrats ». Le groupe politique CSV voudrait en effet éviter que ce bout de phrase laisse sous-entendre que les membres du parquet soient indépendants.

M. le Président n'approuve pas cette proposition de suppression, d'autant plus que ce bout de phrase a directement trait aux attributions du Conseil national de la justice (CNJ) qui consistent à veiller au bon fonctionnement de la justice et respecter l'indépendance des magistrats. En effet, d'après l'exposé des motifs du projet de loi n°7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice (...) « *Le Conseil suprême de la justice aura une double mission. Il sera le garant tant de l'indépendance des juges dans l'exercice des fonctions juridictionnelles que de l'indépendance du ministère public dans l'exercice de l'action publique et la réquisition de l'application de la loi. Il veillera également au bon fonctionnement de la justice.* »

L'orateur indique que l'idée de la création d'un Conseil national de la Justice peut être attribuée à M. Marc Fischbach qui, dans le cadre de ses fonctions de médiateur, l'avait recommandée dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice. Alors que la création d'instances équivalentes dans d'autres pays s'est faite dans une optique d'indépendance de la justice, le principal moteur au Luxembourg a été le bon fonctionnement de la justice.

L'orateur rappelle par ailleurs les discussions autour de la formulation de cette disposition qui prévoyait initialement que le CNJ garantisse l'indépendance des magistrats. Un consensus s'est finalement dégagé autour du terme « respecte ».

Partant, au lieu de supprimer le bout de phrase, il propose de modifier la disposition comme suit :

« Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte **son l'indépendance des magistrats**. »

Les membres de la Commission approuvent cette proposition.

¹ **Art. 87^{quater}.** 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.

Le représentant du Ministère de la Justice soulève le fait que l'article 99², paragraphe 1, de la proposition de révision n°6030 n'a pas été repris par la proposition de formulation de M. Léon Gloden. Or, il semble important de réintégrer cette disposition qui garantit l'indépendance fonctionnelle des magistrats. Par ailleurs, il conviendrait de reprendre la disposition du paragraphe 2 qui a certes un caractère descriptif, mais qui consacre le rôle du ministère public.

Les membres de la Commission sont d'accord pour réintégrer ces dispositions qui figurent d'ailleurs dans le Code de procédure pénale. Toutefois, à la demande du groupe CSV, la dernière phrase au paragraphe 2 est supprimée, pour les motifs invoqués ci-dessus.

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.**

En outre, le représentant du Ministère de la Justice relève la discordance entre les procédures de nomination des magistrats, d'une part, et des membres de la Cour Constitutionnelle. Alors que, d'après l'article **87quater**, « Les magistrats sont **nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice** (...) », d'après l'article 95ter (3), les membres de la Cour Constitutionnelle sont « **nommés par le Chef de l'Etat sur l'avis conjoint** de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. »

Selon M. Alex Bodry (LSAP), cette différence peut se justifier par le fait que la Cour Constitutionnelle est un organe à part.

Par ailleurs, le représentant du Ministère de la Justice rappelle la discussion sur la valeur de la « proposition » mentionnée à l'article **87quater** : s'agit-il d'une compétence liée ou discrétionnaire ? Ne serait-il pas opportun de retenir le terme de « proposition conjointe » qui reflète plus la réalité ? L'« avis conjoint » de l'article 95ter est en fait une proposition, ou un droit d'initiative, et non pas un avis conforme. Or, il semble qu'il y ait des interprétations divergentes sur ce point en doctrine luxembourgeoise.

M. le Président, qui partage ces observations, propose d'indiquer, dans la proposition de révision, que la Commission s'interroge sur l'opportunité d'harmoniser la terminologie.

Des recherches seront effectuées afin de connaître l'intention du législateur lors des modifications entreprises en 1996, à l'occasion de l'introduction de l'article 95ter.

Si l'interprétation n'est pas claire, il convient de la clarifier à l'occasion de la révision constitutionnelle. Le cas échéant, il pourrait être opportun de coordonner les procédures de nomination.

En conclusion, M. le Président rappelle les modifications approuvées lors de la présente réunion :

- La modification de l'article **87quater**, alinéa premier ;
- La réintégration de l'article 99 de la proposition de révision n°6030, sauf sous la section 2 « Du statut des magistrats », sauf en ce qui concerne la dernière phrase du paragraphe 2.

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.

Les membres de la Commission conviennent que le co-rapporteur finalise une proposition de révision pour une prochaine réunion.

*

MM. Gast Gybérien (ADR) et Sven Clement (Piraten) confirment que leurs sensibilités politiques respectives n'entendent pas soumettre à la Commission des propositions de modification supplémentaires.

*

Concernant la proposition de révision n°7414B, M. Léon Gloden mentionne le tableau qu'il a fait circuler le 9 janvier dernier, reprenant les jurisprudences du Conseil constitutionnel en rapport avec l'article 62 de la Constitution française. Il propose de publier ce tableau sous forme d'annexe et de citer quelques exemples d'application dans le commentaire de l'article 95ter, paragraphe 6.

3. Echange de vues sur les contours de la séparation des pouvoirs

Il est rappelé que l'idée d'organiser un échange de vues sur les contours de la séparation des pouvoirs provient du groupe politique CSV, qui avait demandé par un courrier du 26 avril 2019 de convoquer une réunion jointe de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission de la Justice en présence du Premier Ministre et du Ministre de la Justice.

Les deux commissions se sont déclarées d'accord pour traiter le sujet ensemble et de trouver un *modus vivendi*, après avoir entendu des experts.

Or, il convient, au préalable, de se mettre d'accord sur une façon de procéder.

M. le Président propose de faire un tour de table afin de connaître les positions des membres. De cet échange de vues, il y a lieu de retenir les points suivants :

- il faut s'accorder sur le degré de publicité de ce débat ;
- il faut entendre les différents pouvoirs et autorités, des experts nationaux et internationaux ;
- l'idée est d'organiser des « workshops » publics ou non et des « hearings » ;
- les membres devront se documenter au préalable, définir le contexte de la discussion et le périmètre de la discussion, puis établir un catalogue de questions ;
- on pourrait associer la chaire parlementaire et faire réaliser des recherches en interne (par Mme Clémence Janssen).

M. le Président rappelle les discussions sur l'opportunité d'inscrire la séparation des pouvoirs dans la Constitution. La Commission n'a finalement pas retenu cette option, la notion faisant l'objet de conceptions très divergentes. Si la Commission de Venise insiste toujours sur le principe de la séparation des pouvoirs, la pratique diffère d'un Etat à un autre. Certaines Constitutions consacrent la séparation des pouvoirs dans leur préambule, alors que d'autres Constitutions intègrent le concept.

Les membres de la Commission sont invités à réfléchir à des sujets et à des intervenants possibles. Il pourrait s'agir de représentants de UNI.lu (par exemple MM. Heuschling et Gerkrath), d'experts étrangers (par exemple MM. Delpérée et de Rosier) ou de spécialistes en droit comparé. On pourrait faire appel au Max Planck Institute ou à la Commission de Venise. Enfin, il faudrait associer un ou plusieurs politologues pour avoir une approche plus basée sur la pratique.

A l'issue des hearings ou workshops, des conclusions, sous forme d'une motion ou de résolutions, seront présentées dans le cadre d'une séance publique.

Idéalement, le débat serait évacué avant la fin de l'année.

4. Memorandums of understanding : échange de vues sur les pratiques et modalités

Les membres de la Commission sont informés que l'administration de la Chambre des Députés a lancé une enquête via le réseau « European Center for Parliamentary Research and Documentation » (ECPRD) sur les pratiques d'autres parlements en matière de Memorandums of understanding.

5. Divers

Vu sa nomination imminente en tant que membre du Conseil d'Etat, M. le Président fait ses adieux aux membres de la Commission dont il a été membre pendant de longues années et qu'il a présidé depuis 2013.

La prochaine réunion aura lieu le 4 février à 14 heures.

Luxembourg, le 14 janvier 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

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