



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2020-2021

CC/JCS

P.V. IR 13

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 23 février 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 26 janvier et 2 février 2021
2. 7575 Proposition de révision du Chapitre VI. de la Constitution
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
3. Révision constitutionnelle
- Suite des travaux
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Léon Gloden, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Claude Wiseler

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Christine Fixmer, du groupe parlementaire DP

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 26 janvier et 2 février 2021**

Les projets de procès-verbal des réunions des 26 janvier et 2 février 2021 sont approuvés.

2. 7575 Proposition de révision du Chapitre VI. de la Constitution

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

Sur base des discussions lors des réunions des 26 et 27 janvier et 2 février 2021, M. Léon Gloden (CSV) a élaboré une série d'amendements parlementaires, pour le détail desquels il est renvoyé au document diffusé par courrier électronique les 22 et 23 février 2021 et repris en annexe.

Les amendements soumis au vote sont adoptés à la majorité des voix, les représentants des sensibilités politiques déi Lénk et ADR s'étant abstenus.

3. Révision constitutionnelle

- Suite des travaux

En vue de la réunion d'aujourd'hui, les membres de la Commission ont reçu, par courrier électronique le 22 février 2021, un projet de texte et un tableau de concordance concernant la proposition de révision du chapitre II. consacré aux droits et libertés.

Il est proposé de faire une présentation succincte, avant d'avoir une discussion plus détaillée lors de la prochaine réunion.

La proposition de révision, qui reprend essentiellement les dispositions de la proposition de révision n°6030, n'entend pas opérer un changement brutal ou une cassure avec le texte constitutionnel actuel qu'elle adapte en maintenant une partie importante des dispositions. Elle a comme ambition de donner plus de cohérence au texte de la Constitution en regroupant certaines dispositions, tout en modernisant et en complétant le texte.

La numérotation proposée est provisoire et s'explique par le fait que le chapitre 2 de la proposition de révision n°6030, qu'il est proposé de reprendre, est beaucoup plus étoffé que le chapitre II. de la Constitution actuelle.

Il est entendu qu'une fois les révisions constitutionnelles votées, l'ensemble du texte constitutionnel sera renuméroté.

La section 1 « De la nationalité et des droits politiques » regroupe 3 articles qui figurent déjà actuellement sous le chapitre II. « Des libertés publiques et des droits fondamentaux ».

En vue de la prochaine réunion, il est convenu de diffuser le projet de document reprenant l'exposé des motifs et le commentaire des articles.

4. Divers

M. le Président indique que le GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption), dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation, a adopté le 29 octobre 2020 le deuxième rapport de

conformité intérimaire¹, qui évalue la mise en œuvre des dix recommandations en suspens depuis l'adoption du rapport de conformité intérimaire et fournit une évaluation globale du niveau de conformité du Luxembourg avec ces recommandations.

Les recommandations ont trait, en premier lieu, au Code de conduite des Députés, en deuxième lieu, au Conseil national de la justice et enfin, à l'indépendance et l'objectivité des décisions du parquet. Si le GRECO conclut à une mise en œuvre partielle pour ce qui est des règles déontologiques applicables aux Députés et du Conseil national de la justice, il conclut que la dernière recommandation redevient non mise en œuvre, suite au dépôt le 5 mai 2020 de la proposition de révision n°7575, et vu le libellé initialement proposé pour l'article 87.

En réponse à ces conclusions, l'orateur rappelle que :

- le Code de conduite relève de la Commission du Règlement, où il figure régulièrement sur l'ordre du jour ;
- la création du Conseil national de la justice fait l'objet du projet de loi n°7323 qui est en cours d'instruction par la Commission de la justice ;
- l'indépendance fonctionnelle du parquet figure parmi les amendements adoptés dans le cadre de la proposition de révision n°7575.

*

Les prochaines réunions auront lieu le 2 et le 12 mars 2021 à 15h30.

Luxembourg, le 24 février 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo

Annexe :

7575 Proposition de révision du Chapitre VI. de la Constitution - Projet de lettre d'amendements

¹ <https://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/1680a0424e>

Dossier suivi par : Carole Closener
Service des commissions
Tél: +352 466 966 337
Fax: +352 466 966 309
Courriel: cclosener@chd.lu

Madame le Président
du Conseil d'Etat
5, rue Sigefroi
L-2536 Luxembourg

Luxembourg, le XX février 2021

Objet : **7575 Proposition de révision du chapitre VI. de la Constitution**

Madame le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après « la Commission ») a adoptés dans sa réunion du 23 février 2021.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras et soulignés) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'Etat que la Commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

Amendement 1

Il est inséré un article 1^{er} libellé comme suit :

« Art. 1^{er}. L'article 49 de la Constitution est abrogé »

Commentaire

Les raisons à la base de l'abrogation de l'article 49 sont plus amplement décrites sous l'Amendement 2.

Les articles subséquents sont renumérotés.

Amendement 2

Dans le chapitre VI. il est inséré un nouvel article 84 libellé comme suit :

« Art. 84. Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. »

Commentaire

Il est proposé de réinsérer un article introductif à l'instar de l'article 93 de la proposition de révision n°6030 afin de consacrer le pouvoir judiciaire.

La formulation de l'alinéa 1^{er}, reprise de la Constitution belge², avait été proposée par le Gouvernement, dans sa prise de position de 2011, et reprend en partie le libellé suggéré par le Conseil d'Etat³ en 2012.

L'alinéa 2 reproduit l'alinéa 2 de l'article 49 actuel. En pratique, la justice n'est plus prononcée au nom du Grand-Duc, même si l'alinéa 1^{er} de l'article 49 en dispose ainsi⁴. Pourtant, les arrêts et jugements sont toujours exécutés en son nom. Partant, la Commission propose de maintenir cette disposition.

L'article 49 actuel de la Constitution peut dès lors être supprimé.

Les articles subséquents sont renumérotés.

Amendement 3

L'article 86 est modifié comme suit :

« **Art. 86.** Les juridictions n'appliquent les lois et règlements que pour autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

L'annulation d'un règlement par une juridiction de l'ordre administratif a un caractère absolu à partir du jour où le jugement ou l'arrêt est coulé en force de chose jugée, à moins que la juridiction prononçant l'annulation n'ordonne un autre délai.

La juridiction prononçant l'annulation détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que le règlement a produits sont susceptibles d'être remis en cause. »

Commentaire

Dans sa prise de position du 26 octobre 2020, le Gouvernement suggère de préciser les effets de l'annulation d'un règlement par les juridictions de l'ordre administratif.

Par un arrêt du 15 novembre 2019 (n°150/19), la Cour Constitutionnelle a décidé que l'article 7, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, en vertu duquel l'annulation d'un acte à

² Art. 40 Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi.

³ Art. 86. Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public.

⁴ 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.

caractère réglementaire par les juridictions administratives a un caractère absolu, à partir du jour où elle est coulée en force de chose jugée, n'est pas conforme à l'article 95 de la Constitution en ce qu'il limite, de façon générale et inconditionnée dans le temps, les effets de l'annulation définitive d'un acte administratif à caractère réglementaire.

Afin de tenir compte de l'arrêt précité de la Cour Constitutionnelle, la Commission propose de consacrer constitutionnellement le principe de la non-rétroactivité des effets de l'annulation d'un acte à caractère réglementaire, tout en prévoyant la possibilité pour la juridiction administrative qui prononce l'annulation de déterminer les conditions et limites dans lesquelles les effets que le règlement a produits sont susceptibles d'être remis en cause. La juridiction administrative pourra de même postposer les effets de l'annulation. La solution proposée s'inspire de l'article 95^{ter}, paragraphe 8, qui régit les effets des arrêts de la Cour Constitutionnelle déclarant une loi contraire à la Constitution.

Amendement 4

L'article 87 est modifié comme suit :

« **Art. 87.** Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. **Il est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politiques pénales.** »

Commentaire

Il convient de rappeler que la Constitution actuelle est silencieuse quant à l'indépendance du parquet. En pratique, il n'y a toutefois pas eu de problèmes par rapport à l'application d'une indépendance fonctionnelle du parquet, tel que cela a été récemment rappelé dans le Rapport 2020 sur l'état de droit de la Commission européenne⁵.

Au vu des avis reçus, la Commission a néanmoins décidé de circonscrire avec précision l'indépendance fonctionnelle du parquet.

En effet, et comme déjà souligné dans la proposition de révision n°7575 dans sa version initiale, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe constate une grande diversité des systèmes qui vont de l'indépendance à l'intégration pleine et entière dans le pouvoir exécutif en indiquant que « **la séparation des pouvoirs et le droit à un procès équitable sont inconcevables si les juges ne sont pas indépendants, ce qui est moins évident pour les procureurs, compte tenu de [cette] diversité** »⁶. Elle en conclut que « **si la tendance générale est à accorder une plus grande indépendance au ministère public, aucune norme commune ne l'exige.** »⁷ »

Il y a lieu d'ajouter que le Conseil consultatif des juges européens et le Conseil consultatif des procureurs européens ont à juste titre mis en évidence « la nécessité de garantir l'indépendance du juge vis-à-vis de l'exécutif et des parties, de même que **la nécessaire**

⁵ Rapport 2020 sur l'état de droit - Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, p.4

⁶ Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e séance plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), p. 16

⁷ Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e séance plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), p.17

indépendance des juges et des procureurs, les uns vis-à-vis des autres, quel que soit le degré d'autonomie du ministère public à l'égard du pouvoir exécutif. »⁸

S'y ajoute que la Commission considère, en rejoignant sur ce point le Gouvernement qui cite pour sa part la Commission de Venise, qu'une indépendance accrue au niveau du ministère public va de pair avec plus de transparence et plus d'*accountability* :

« Certains instruments spécifiques en matière de responsabilité semblent nécessaires, en particulier lorsque le ministère public est indépendant. La présentation de rapports publics par le procureur général pourrait en être un. La question de savoir si ces rapports devraient être soumis au Parlement ou à l'exécutif pourrait dépendre du modèle en vigueur ainsi que des traditions nationales. Au besoin, dans ces rapports, le procureur général devrait rendre compte de manière transparente des modalités d'application des instructions générales données par le pouvoir exécutif. Les lignes directrices relatives à l'exercice de la fonction de procureur et les codes de déontologie destinés aux procureurs jouent un rôle important dans la fixation de normes. Ils peuvent être adoptés par les autorités de poursuite elles-mêmes, par le Parlement ou par le gouvernement. » (point 44)⁹

La Commission note au final que la Cour administrative ne s'est pas prononcée sur le sujet.

La formulation retenue s'inspire du libellé de la proposition de révision n°6030 dans sa version initiale et de l'article 151, paragraphe 1^{er} de la Constitution belge qui dispose : « *Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.* »

A la différence de la formulation belge, le terme « contraignantes » n'est pas repris, et les termes « politique criminelle » sont remplacés par ceux de « politiques pénales » au pluriel pour souligner le fait qu'il existe une politique pénale par domaine.

Si le bout de phrase « y compris en matière de politique de recherche et de poursuite » n'est pas repris, il va de soi que le « Weisungsrecht » englobe les directives en matière de politique de recherche et de poursuite.

L'indépendance fonctionnelle du parquet ne saurait porter préjudice au droit du gouvernement d'arrêter des directives de politiques pénales, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite, à l'instar de la pratique belge. En effet, en Belgique, dans différents domaines, des circulaires ministérielles définissent et précisent des critères de recherche et de poursuite (voir à titre d'exemple la circulaire ministérielle du 16 juin 1998 relative à l'extradition ou la directive ministérielle concernant la politique de recherches et poursuites en matière de traite des êtres humains, datée du 20 avril 2004 ou la circulaire commune du ministre de la Justice, du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et du Collège des procureurs généraux relative à la recherche de liens potentiels entre des faits ayant une motivation sexuelle et/ou violente du 27 février 2020).

⁸ Avis du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg relatif à la proposition de révision n°7575, p. 5

⁹ Le gouvernement renvoie lui aussi au « Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e séance plénière (Venise, 17-18 décembre 2010) »

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles, à la Commission Nationale pour la Protection des Données, à la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Fernand Etgen
Président de la Chambre des Députés

Annexe : Texte coordonné proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Texte coordonné

7575 - Proposition de révision du Chapitre VI. de la Constitution

« Art. 1^{er}. L'article 49 de la Constitution est abrogé »

Art. 2 icle 1^{er}. Le Chapitre VI. de la Constitution est modifié comme suit :

« Chapitre VI. – De la Justice

§1^{er}. – De l'organisation de la Justice

Art. 84. Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

Art. 84bis**.** 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. 84ter bis**.** 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. 84quater ter**.** Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.

Art. 85. La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.

Art. 86. Les juridictions n'appliquent les lois et règlements que pour autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

L'annulation d'un règlement par une juridiction de l'ordre administratif a un caractère absolu à partir du jour où le jugement ou l'arrêt est coulé en force de chose jugée, à moins que la juridiction prononçant l'annulation n'ordonne un autre délai.

La juridiction prononçant l'annulation détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que le règlement a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

§2. – Du statut des magistrats

Art. 87. (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 des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politiques pénales.**

Art. 88. (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'incapacité.

Art. 89. Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.

§3. – Du Conseil national de la justice

Art. 90. Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance.

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.

Le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les attributions du Conseil national de la justice dans les procédures disciplinaires contre les magistrats sont 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. – Des garanties du justiciable

Art. 91. 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.

Art. 92. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Art. 93. 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.

Art. 94. Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant de l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale.

§5. – De la Cour Constitutionnelle

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.

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

(4) 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.

(5) La Cour Constitutionnelle est composée : 1° de neuf membres effectifs :

a) le Président de la Cour Supérieure de Justice et 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 conforme de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conforme de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.

(6) 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.

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

(8) 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. »

Article 32. L'article 118 de la Constitution est abrogé.