



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2021-2022

BR

P.V. IR 17
P.V. REGL 10

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Commission du Règlement

Procès-verbal de la réunion du 29 mars 2022

Ordre du jour :

1. Révision constitutionnelle
 - Suite de l'examen des trois notes relatives aux propositions motivées aux fins de légiférer, aux questions de confiance, motions de censure et motions de confiance et aux commissions d'enquête
 - Echange de vues
2. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Gilles Baum, M. Mars Di Bartolomeo, M. Frank Colabianchi remplaçant Mme Simone Beissel, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Paul Galles remplaçant Mme Martine Hansen, M. Max Hahn remplaçant M. André Bauler, Mme Josée Lorsché, Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Yves Cruchten, M. Roy Reding, M. Marc Spautz, Mme Jessie Thill, membres de la Commission du Règlement

M. Benoît Reiter, Secrétaire général adjoint
Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe
Mme Carole Closener, Administration parlementaire
M. Max Agnes, Administration parlementaire
Mme Clémence Janssen-Bennynck, Administration parlementaire
Mme Danielle Wolter, Administration parlementaire
M. Yann Flammang, Administration parlementaire

Mme Anne Greiveldinger, Ministère d'Etat

M. Dan Michels, du groupe politique déi gréng

Excusés : M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, Mme Martine Hansen, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, Mme Octavie Modert, membres de la Commission du Règlement

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

*

Présidence : M. Roy Reding, Président de la Commission du Règlement et
M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. Révision constitutionnelle

- Suite de l'examen des trois notes relatives aux propositions motivées aux fins de légiférer, aux questions de confiance, motions de censure et motions de confiance et aux commissions d'enquête
- Echange de vues

A. Proposition de loi relative aux propositions motivées aux fins de légiférer

Les commissions examinent le texte élaboré par le service juridique suite à la réunion du 22 mars 2022.

La proposition de loi prévoit qu'aussi bien les cent-vingt-cinq électeurs initiant une proposition motivée aux fins de légiférer que les douze mille cinq cents électeurs soutenant une telle proposition doivent justifier de leur qualité d'électeur en produisant un certificat d'inscription sur les listes électorales datant de moins de trois mois. Le contrôle de la qualité d'électeur incombe à la Chambre. Cette proposition est reprise de la note de la cellule scientifique. La note de la cellule avait précisé que selon les communes, le certificat d'inscription sur les listes électorales peut être demandé en ligne ou à raison d'une requête auprès des services communaux.

M. Charel Margue estime que la production d'un tel certificat est inutile, car la qualité d'électeur peut être vérifiée par un accès au registre national des personnes physiques (« RNPP »). Si un contrôle automatisé pouvait être mis en place, cela faciliterait la vie des électeurs voulant initier ou soutenir une proposition motivée et celle de l'administration parlementaire, qui ne serait pas obligée d'effectuer des contrôles sur chaque certificat fourni.

Alors que Mme Clémence Janssen-Bennynck se demande si un registre national existe, vu que les communes sont en charge de la gestion des listes électorales, Mme Anne Greiveldinger estime que les communes actualisent les données dans le RNPP. Dès lors la qualité d'électeur pourrait être vérifiée dans cette base de données.

M. Guy Arendt soulève la question de la protection des données personnelles et estime que les électeurs initiant ou soutenant une proposition motivée doivent explicitement

donner leur accord avec un contrôle de la Chambre de leur qualité d'électeur. M. Roy Reding se prononce en faveur du contrôle de la qualité d'électeur dans une base de données centralisée, si l'existence de cette dernière se confirme. Il faudrait que la loi permette dès lors l'accès de l'administration parlementaire à cette base.

La commission se prononce en faveur de ce système et entend supprimer l'obligation pour les électeurs de fournir des certificats d'inscription sur les listes électorales. Suite à des interventions de MM. Mars Di Bartolomeo et Michel Wolter, il est également retenu que des électeurs refusant un contrôle par la Chambre ou ceux dont l'inscription sur les listes électorales n'aurait pas encore été transmise par leur commune au RNPP auront la possibilité de fournir un certificat d'inscription sur les listes électorales.

B. Questions de confiance, motions de censure et motions de confiance

Lors de la réunion jointe du 23 mars 2022, les commissions ne s'étaient pas prononcées sur le point suivant. Il y a lieu en effet de se demander si les notions de démission du gouvernement ou d'un membre du gouvernement ont leur place dans le Règlement de la Chambre alors que le futur article 82 (4) de la Constitution prévoit déjà la démission du gouvernement en cas de refus de confiance.

Après un échange de vues, les commissions décident de supprimer la disposition afférente de la proposition de modification du Règlement. Il n'est en effet pas nécessaire de répéter dans le Règlement des dispositions figurant déjà dans la Constitution. En plus, la disposition en question ne concerne que le gouvernement et n'a donc pas sa place dans le Règlement de la Chambre.

C. Commissions d'enquête

M. Mars Di Bartolomeo signale d'abord qu'il lui semble évident que la législation sur le droit d'enquête de la Chambre soit issue d'une proposition de loi et non pas d'un projet de loi. Les conditions fondamentales de la mise en place de commissions d'enquête sont posées dans le cadre du futur article 69 de la Constitution. La logique du fonctionnement des commissions d'enquête ne se trouve pas être fondamentalement modifiée par rapport à la loi de 2011, modifiée en 2014. La composition d'une commission d'enquête obéit aux règles figurant dans le Règlement de la Chambre et concernant les commissions permanentes. Il est donc plus que probable que le président d'une telle commission appartienne à la majorité.

Le président de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier les pouvoirs des commissions d'enquête. Ces dernières ne sont pas des chambres d'accusation du gouvernement. La révision constitutionnelle donne aux commissions d'enquête un éventail plus large de buts potentiels à atteindre et de dossiers à analyser. Il appartient aux commissions de décider des moyens appropriés à employer. Ces moyens ne sont pas forcément les pouvoirs du juge d'instruction. Les travaux des commissions d'enquête peuvent contenir un volet politique et éventuellement aussi un volet pénal. Il semble évident que si une enquête judiciaire est en cours dans le même dossier, la commission d'enquête doit arrêter ses travaux sur ce volet pénal. Il y a lieu de trancher aujourd'hui si la durée de fonctionnement d'une commission d'enquête doit être en principe de six ou de neuf mois. Que faut-il faire des avis minoritaires ? Doit-on publier un rapport à part ou les intégrer dans le rapport de la commission ? Il faut également se demander combien de commissions d'enquête peuvent fonctionner parallèlement, compte tenu des moyens de la Chambre. Il semble difficile d'imaginer que la Chambre puisse encadrer de façon efficace plus de deux commissions travaillant en même temps. Finalement, l'orateur

estime qu'il faut introduire un délai de carence avant les élections, période durant laquelle aucune commission d'enquête ne peut être créée.

M. Roy Reding rappelle qu'un certain nombre de commissions parlementaires sont présidées par des députés issus de l'opposition. Il n'est pas inconcevable de confier la présidence d'une commission d'enquête également à un membre de la Chambre qui n'appartient pas à la majorité. L'orateur estime en outre que la justice ne devrait pas s'ingérer dans une enquête diligentée par la Chambre, premier pouvoir de l'Etat. Il n'est en outre pas opportun de limiter le nombre de commissions d'enquête dans le Règlement. On peut également se demander pour quelle raison il faudrait introduire un délai de carence avant les élections. Si la demande de création d'une commission d'enquête s'avère reposer sur des raisons farfelues, ce sont les initiateurs qui se portent préjudice à eux-mêmes.

Selon M. Charel Margue, les pouvoirs du parlement sont renforcés dans le cadre des révisions constitutionnelles. Vu la création de nouveaux moyens d'action de la Chambre envers l'exécutif, qu'il s'agisse d'une motion de méfiance vis-à-vis d'un ministre ou de la motion de censure envers le gouvernement, les commissions d'enquête peuvent évoluer vers des objectifs plus diversifiés que par le passé. Elles pourront par exemple se consacrer à l'évaluation de politiques publiques, à l'analyse factuelle de politiques menées de façon générale ou dans le cadre de certaines crises afin d'anticiper de futures évolutions. La Chambre dispose dès lors de différents instruments renforçant ses pouvoirs, qu'il s'agisse donc de moyens débouchant sur une sanction politique du gouvernement (motions de méfiance ou de censure) et de commissions d'enquête pouvant se consacrer à d'autres missions. Il semble évident à l'orateur qu'en cas de lancement d'une enquête judiciaire, les travaux de la Chambre sur le volet pénal d'un dossier devra cesser.

M. Mars Di Bartolomeo estime que les règles générales du fonctionnement des commissions s'appliquent aux commissions d'enquête. Celles-ci devront décider au cas par cas quels sont les moyens à appliquer en fonction du but à atteindre. Il est cependant clair qu'une enquête parlementaire sur un volet pénal devra s'arrêter si une enquête judiciaire est lancée. Tel est déjà le cas aujourd'hui. M. Guy Arendt se rallie à la dernière constatation.

M. Léon Gloden explique les positions de son groupe politique. Il ne faut pas modifier l'article 4 de la loi actuellement en vigueur, vu que les commissions d'enquête pourront avoir plusieurs sortes de missions. Actuellement, la durée des travaux d'une commission d'enquête ne peut dépasser neuf mois. Il est envisageable d'abaisser cette durée à six mois. On peut également prévoir un délai de carence avant les élections de six ou de neuf mois. Il ne faut pas fixer dans le Règlement un nombre maximal de commissions d'enquête fonctionnant en parallèle. Le commentaire des articles pourra indiquer que la Chambre doit pouvoir mener ses travaux de façon efficace. Quant au rapport minoritaire, il y a lieu de l'intégrer dans le rapport principal ou de le publier à part. Il est important que cet avis minoritaire puisse exister et être rendu public. M. Gloden estime encore que soit le président soit le rapporteur devrait être issu de l'opposition. La modification de la mission de la commission d'enquête doit être décidée soit par la commission elle-même, soit par la Chambre. Il ne faut pas insérer d'article dans la loi interdisant le dépôt d'une motion de censure ou de méfiance tant qu'une commission d'enquête est en train de travailler.

M. Michel Wolter ajoute qu'il ne partage pas l'analyse de M. Margue au sujet de l'évolution des missions des commissions d'enquête. Une commission d'enquête n'est pas seulement une commission d'évaluation de politiques publiques. Elle s'occupe également d'agissements potentiellement fautifs de responsables politiques. L'orateur

donne l'exemple d'une éventuelle commission d'enquête sur la situation sanitaire dans les maisons de retraite. Cette commission aurait pu faire évaluer la situation tout en demandant des conséquences politiques. M. Wolter estime également que la répartition des responsabilités au sein d'une commission d'enquête doit tenir compte de la pluralité de la composition de la Chambre. Comme en 2013, il faudrait par exemple que le président d'une commission d'enquête soit issu de la majorité parlementaire et le rapporteur de l'opposition. Finalement, il faut s'assurer qu'une commission d'enquête puisse continuer ses travaux sur le volet politique d'un dossier, même si une enquête judiciaire est en cours sur d'éventuels aspects pénaux.

M. Margue rétorque à M. Wolter qu'il a seulement voulu expliquer que les commissions d'enquête n'auront pas pour mission exclusive à l'avenir de rechercher des responsabilités politiques, mais que la nouvelle Constitution permet d'élargir de façon considérable l'éventail des instruments à disposition du parlement.

Selon M. Mars Di Bartolomeo, la commission d'enquête est un instrument de la Chambre afin de rendre transparentes des pratiques qui ne le sont pas. Une commission d'enquête ne doit pas nécessairement impliquer des conséquences pénales. Elle peut également choisir les instruments utiles dans la boîte à outils qui est à sa disposition. Il est évident qu'une commission d'enquête peut continuer sa mission politique en cas d'ouverture d'une enquête pénale. Quant à l'appartenance politique du président et du rapporteur, il y a lieu de prendre des décisions au cas par cas. Il est tout à fait concevable que le rapporteur d'une commission d'enquête appartienne à l'opposition parlementaire. Il est cependant assez probable que le président soit toujours issu de la majorité.

Quant aux délais proposés, les commissions retiennent une durée de principe pour les travaux d'une commission parlementaire de six mois, avec une prolongation possible de trois mois. Le délai de carence avant les élections pendant lequel aucune commission d'enquête ne peut être créée sera de six mois. Les commissions marquent également leur accord avec le fait qu'une commission d'enquête ayant le même objet ne peut être constituée dans les douze mois après la fin de la commission précédente. Il est également retenu que l'élargissement des missions d'enquête ne peut être décidé que par une résolution de la Chambre.

La possibilité accordée aux témoins de faire des observations sur le verbatim (article 8 (4)) résulte de discussions ayant eu lieu avec le secrétaire de la commission d'enquête de 2013. Cette proposition est maintenue.

La question relative à l'article 12 résulte de la pratique du service juridique. Une personne peut-elle demander une éventuelle suspension du rapport, un retrait de documents ou données la concernant ou encore une radiation de documents ? Les commissions se rallient à l'interprétation du service juridique. Il y a cependant lieu d'en discuter de façon officieuse avec la CNPD.

2. Divers

La prochaine réunion jointe aura lieu le 19 avril à 16.00 heures.

Luxembourg, le 1^{er} avril 2022