

Avis de la Cour constitutionnelle
du Grand-Duché de Luxembourg

relatif à la proposition de loi n° 8181 portant modification

1°de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;

**2°de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour
constitutionnelle**

La compétence nouvelle dévolue à la Cour constitutionnelle par la proposition de loi sous avis découle de l'article 67, paragraphe 3, de la Constitution. Il y est prévu qu'elle sera la juridiction de recours contre les décisions de la Chambre des Députés, prises sur base de l'article 67, paragraphes 1 et 2, laquelle aura constaté, soit immédiatement après les élections législatives dans le cadre de la vérification des pouvoirs de ses membres, soit en cours de mandat, une cause d'inéligibilité au sens de l'article 64 ou d'incompatibilité au sens de l'article 65 de la Constitution, dans le chef d'un candidat élu ou d'un député en exercice. Ce recours n'existait pas jusqu'à présent.

La proposition de loi instaure une procédure accélérée dérogatoire à celle de la loi du 27 juillet 1997 portant création de la Cour constitutionnelle. Celle-ci rendra un arrêt dans un délai de quinze jours à compter de celui de la décision attaquée, qui, soit confirmera la décision dont recours, soit la réformera.

En cas de confirmation, le candidat élu ne sera pas assermenté en qualité de député et le député en cours de mandat perdra sa qualité de membre de ladite Chambre. En cas de réformation de la décision, le candidat élu sera assermenté en qualité de membre de la Chambre des Députés et celui en cours de mandat pourra continuer d'y siéger.

Etant donné que le recours introduit par le député en cours de mandat contre la décision querellée aura un effet suspensif, ce dernier pourra jusqu'à l'arrêt de la Cour constitutionnelle continuer de siéger à la Chambre des Députés et, par la force des choses, notamment voter des textes de loi, hypothèse qu'il serait judicieux en pratique d'éviter, pour ne pas donner lieu à des discussions inutiles. En effet, même si la proposition de loi n'en touche mot, le vote du député dont le recours sera rejeté par la suite restera valable, sous peine d'introduire un aléa qui contrevient au principe de la sécurité juridique.

La procédure proposée se caractérise par un minimum de formalisme censé assurer une évacuation rapide du recours. L'article 131 *bis* de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, (ci-après « *la loi du 18 février 2003* ») qui se greffe sur l'article 67, paragraphe 3 de la Constitution, détaille, en ses quatorze alinéas, la procédure du recours à intenter.

Le recours devra, sous peine de forclusion, être introduit par lettre recommandée dans un délai de trois jours suivant la « *notification de la décision de la Chambre des Députés* » [article 131*bis* (2)]. Cette notification par la Chambre des Députés n'est pas autrement précisée quant à ses modalités. Etant donné que le substantif de *notification* d'un

acte est généralement utilisé pour ceux des envois effectués par lettre recommandée, tandis que celui de *signification* est réservé à ceux des actes dressés par acte d'huissier de justice, il est à admettre que les auteurs de la proposition de loi entendent voir consacrer la notification de la décision par lettre recommandée à effectuer par le secrétariat de la Chambre des Députés. Le texte est à préciser en ce sens.

Aux termes de l'article 1260 du Nouveau Code de procédure civile (ci-après « *NCPC* », si le dernier (troisième) jour du délai de recours tombe sur un samedi ou un dimanche, un jour férié légal ou de rechange, le délai sera reporté au premier jour ouvrable suivant. Ce délai étant à respecter sous peine de forclusion, il est impératif et sa non-observation rendra la requête irrecevable. L'obligation faite à la Chambre des Députés de verser les pièces dont elle entend faire état au plus tard trois jours avant la date de l'audience des plaidoiries est également à respecter sous peine de forclusion [article 131 (8)].

Selon la lecture combinée des alinéas 2 et 5 de l'article 131 *bis*, la requête à envoyer par lettre recommandée vaudra recours. A noter que l'alinéa 5 en parlant du dépôt de la requête audit greffe est quelque peu ambigu, puisque la requête doit être adressée par lettre recommandée à ce greffe. Les auteurs de la proposition de loi ont implicitement considéré que la *réception* par le greffe de la requête vaut *dépôt*. Si le délai de trois jours est à respecter sous peine de forclusion, il est permis d'admettre que le dépôt de la requête en mains propres au greffe de la Cour constitutionnelle remplit les conditions de la loi, le requérant pouvant légitimement préférer se fier plutôt à un dépôt de la requête au greffe de la Cour constitutionnelle qu'il effectue lui-même ou par l'intermédiaire de son mandataire, qu'à une remise par la voie postale qui, pour une raison ou une autre, peut ne pas aboutir ou prendre du retard.

Les notifications aux parties seront, faute de dispositions spécifiques prévues dans la proposition de loi, régies par l'article 170 NCPC qui renvoie à l'article 102, paragraphes 2-8 du même code. Ces dispositions sont d'ailleurs appliquées dans la procédure de droit commun devant la Cour constitutionnelle telle qu'issue de la loi du 27 juillet 1997 qui prévoit expressément la notification par lettre recommandée des conclusions aux parties par le greffe de la Cour. Le soussigné renvoie dans ce contexte aux arrêts n° 177 et 178 rendus le 3 mars 2023 par la Cour constitutionnelle qui rejette des conclusions des parties pour ne pas avoir été déposées dans le délai légal.

L'alinéa 3 de l'article 131 *bis* n'impose le ministère d'avocat à la Cour ni au requérant, ni à la Chambre des Députés. L'alinéa 4 dispose pourtant que la requête doit être signée par le requérant ou « *son mandataire* ». Faut-il en conclure que ce dernier doit être un avocat à la Cour ? Cela semble être le cas au regard de la teneur de l'alinéa 7 qui dispose que le représentant de la Chambre des Députés devant la Cour constitutionnelle sera, soit un agent de l'Administration parlementaire dûment mandaté, soit un « *mandataire ayant la qualité d'avocat à la Cour* ». Le texte proposé manque partant de la précision requise.

Les délais à respecter par le greffe de la Cour constitutionnelle durant la procédure d'instruction - il s'agit du délai de notification à la Chambre des Députés de la requête et des pièces y annexées (alinéa 6) et de la notification au requérant des pièces versées par la

Chambre des Députés (alinéa 8), de la convocation des parties à l'audience et de la convocation d'éventuels témoins à entendre par la Cour constitutionnelle (alinéa 9) - ne sont pas prévus à peine de nullité. Est-ce à dire que la non-observation de ces délais pourra, le cas échéant, être réparée par un allongement du délai de procédure non observé si la partie qui en fait état a subi un grief ? Dans le cas contraire, la non-observation du/des délai(s) n'entraînera aucune conséquence.

Ces convocations qui se feront par la voie du greffe « *par courrier électronique confirmé par courrier électronique confirmé par lettre recommandée* », une fois *sans* accusé de réception (alinéa 8), une fois *avec* accusé de réception (alinéa 9), est un mode opératoire à tout le moins bizarre et le soussigné est à se demander comment confirmer un courrier électronique par un autre courrier électronique qui, lui, est confirmé par lettre recommandée *avec / sans* accusé de réception ? Il pourrait s'agir d'une simple inadvertance de la part des auteurs de la proposition de loi, au vu du commentaire desdits alinéas de l'article 131 *bis*, page 11, premier alinéa de ladite proposition. Il y aurait partant lieu d'écrire « *par courrier électronique confirmé par lettre recommandée* ».

Il est enfin à noter que la convocation à l'audience des plaidoiries qui devra avoir lieu « *au plus tard dans les dix jours qui suivent le dépôt de la requête* » devra se faire « *au plus tard quatre jours avant la date de l'audience.* », ce qui revient à dire que le dépôt des pièces par la Chambre des Députés auprès du greffe de la Cour constitutionnelle au plus tard trois jours avant la date de l'audience des plaidoiries peut être postérieur à la notification de la convocation à l'audience des plaidoiries et concomitante à celle de la convocation de témoins décidée par la Cour constitutionnelle. S'il est certes louable de vouloir régler l'incident électoral au plus vite, ne faudrait-il pas au moins attendre que la procédure soit complète avant de fixer la date des plaidoiries ?

De l'avis du soussigné, la seconde phrase de l'alinéa 11 de l'article 131 *bis* de la loi modifiée du 18 février 2003 coule de source et peut dès lors être omise.

Il ressort de l'agencement de la proposition de loi que le recours nouvellement institué suite au constat de la Chambre des Députés de l'inéligibilité sinon de l'incompatibilité du candidat élu ou du député en cours de mandat vaut tant pour celui de la Chambre des Députés que pour celui du Parlement européen.

Le recours contre une décision de la Chambre des Députés est introduit par une modification de la loi électorale du 18 février 2003, prise en application de l'article 67, paragraphe 3, de la Constitution. Il est un fait que la base constitutionnelle instaurant un recours juridictionnel contre les décisions prises par la Chambre des Députés devant la Cour constitutionnelle ne vise que les candidats élus à la Chambre des Députés ou ceux y exerçant d'ores et déjà ledit mandat. Pour preuve : Les paragraphes 1 et 2 dudit article ne visent que les membres de la Chambre des Députés. Les articles 131 *bis* et 131 *ter* de la loi modifiée du 18 février 2003 sont ceux pris en application de l'article 67, paragraphe 3, de la Constitution.

Les modalités du recours d'un député du Parlement européen contre une décision de la Chambre des Députés sont strictement identiques à celles exposées plus haut dans le cadre de celui à intenter par un candidat élu à la Chambre des Députés voire par un député en cours de mandat.

S'il est vrai que la vérification des pouvoirs sinon de la constatation par la Chambre des Députés de l'inéligibilité ou de l'incompatibilité des membres élus au Parlement européen existe d'ores et déjà dans la loi modifiée du 18 février 2003, la possibilité du recours à diriger contre la décision de la Chambre des Députés devant la Cour constitutionnelle trouve sa base légale, non dans l'article 67, paragraphe 3, de la Constitution, mais dans le nouvel article 289*bis* de la loi modifiée du 18 février 2003.

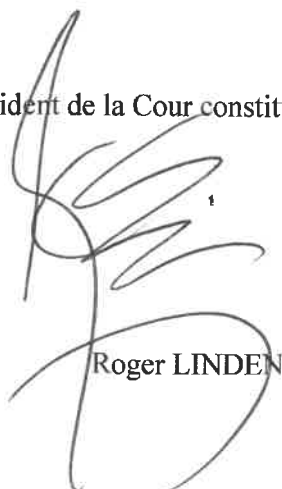
L'article 114, alinéa 4, de la Constitution qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023 dispose que « *Les attributions de la Cour Constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée réunissant au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par correspondance n'étant pas admis.* »

Selon l'article 13 de la proposition de loi, son entrée en vigueur coïncidera avec la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et V *bis* de la Constitution fixée au 1^{er} juillet 2023.

Si donc la proposition de loi dans sa partie relative à l'introduction d'un recours devant la Cour constitutionnelle contre une décision de la Chambre des Députés prise en application de l'article 288 de la loi modifiée du 18 février 2003 peut utilement se baser sur l'article 114, alinéa 4, de la Constitution en ce qu'elle attribue une compétence nouvelle à la Cour constitutionnelle, ladite proposition de loi devra être votée à la majorité qualifiée des deux tiers, ce qui au vu de l'identité de ses initiateurs ne devrait pas poser problème.

Luxembourg, le 15 mai 2023

Le Président de la Cour constitutionnelle



Roger LINDEN

