



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

IB

P.V. IR 11
P.V. REGL 02

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Commission du Règlement

Procès-verbal de la réunion du 31 janvier 2023

Ordre du jour :

1. Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du gouvernement des informations et documents

La discipline parlementaire

La vérification des pouvoirs

Majorité, ordre du jour, procuration et quorum

Autres modifications techniques : Premier ministre, sessions, dépôt des projets de loi, vote nominal et renumérotation

Note sur la suppression des sessions

- Continuation de l'examen des notes de la cellule scientifique et de la secrétaire générale adjointe
2. 8127 Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés relative à l'autonomie fonctionnelle et à l'organisation matérielle et financière de la Chambre des Députés

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen de la proposition de modification

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, Mme Octavie Modert,

M. Roy Reding, M. Marc Spautz, Mme Jessie Thill, membres de la Commission du Règlement

Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe
M. Max Agnes, Administration parlementaire
M. Laurent Scheeck, Secrétaire général de la Chambre des Députés
Mme Clémence Janssen-Bennynck, Administration parlementaire
Mme Danielle Wolter, Administration parlementaire
Mme Carole Closener, Administration parlementaire
M. Benoît Reiter, Secrétaire général adjoint

Excusés : M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Nathalie Oberweis, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

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

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

*

Présidence : M. Roy Reding, Président de la Commission du Règlement

*

1. Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du gouvernement des informations et documents

La discipline parlementaire

La vérification des pouvoirs

Majorité, ordre du jour, procuration et quorum

Autres modifications techniques : Premier ministre, sessions, dépôt des projets de loi, vote nominal et renumérotation

La vérification des pouvoirs

Les propositions de modification du Règlement relatives à la vérification des pouvoirs ne suscitent pas de commentaires, mais elles devraient être en vigueur pour les prochaines élections législatives.

Mme Carole Closener informe être en train de travailler sur une proposition de loi modifiant la loi électorale et la loi portant organisation de la Cour Constitutionnelle, le but étant d'introduire des voies de recours dans le contexte de la vérification des pouvoirs.

Majorité, ordre du jour, procuration et quorum

Concernant l'adoption de l'ordre des travaux en séance publique, la note de la cellule scientifique propose deux options :

- Option 1 : Le Président de la Chambre peut reporter le vote plus tard au cours de la séance ou l'inscrire à l'ordre du jour d'une séance suivante.

- Option 2 : Le Président peut faire procéder à la discussion des points figurant à l'ordre du jour, sans demander, par dérogation à l'article 35 bis (1), l'assentiment préalable de la Chambre sur l'ordre du jour proposé par la Conférence des Présidents.

M. Léon Gloden constate de manière générale que la procédure concernant l'ordre du jour devient plus formelle. Jusqu'à présent, un accord a toujours pu être trouvé et l'orateur s'interroge sur l'opportunité d'introduire un tel formalisme. M. Gilles Baum, Mme Josée Lorsché, M. Guy Arendt et M. le Président partagent cette position.

M. le Président propose d'apporter aux dispositions uniquement les adaptations indispensables.

L'auteure de la note insiste sur le fait que l'objectif des modifications n'est pas d'introduire davantage de formalisme. Les modifications proposées s'expliquent par la difficulté de comprendre l'articulation entre l'article 31 (12) et (13) du Règlement, évoquant l'« ordre des travaux », et l'article 35 (4) et (5), évoquant l'« ordre du jour ». La différence qui existait jadis entre ces termes n'existe plus. L'objectif des modifications est de regrouper en un nouvel article *35bis* toutes les dispositions applicables aux modifications de l'ordre du jour.

Ne voyant pas de problème à substituer les termes « ordre des travaux » par les termes « ordre du jour », M. le Président estime que l'ordre du jour peut être modifié en séance publique sans renvoi à la Conférence des Présidents.

Il s'avère en réponse à une question afférente que le nombre de cinq députés mentionné au nouvel article *35bis* qui peuvent demander une modification de l'ordre du jour trouve son origine dans l'article 31 (13) actuellement en vigueur. Mme Martine Hansen rappelle dans ce contexte que son groupe politique avait demandé il y a un certain temps une modification de l'ordre du jour, mais que le Président ne l'avait pas soumise au vote tout en acceptant pourtant une demande de modification de l'ordre du jour introduite par un groupe de la majorité. L'opposition avait décidé en conséquence de quitter la salle des séances publiques. L'exigence de l'appui d'au moins cinq députés pour initier une demande de modification de l'ordre du jour ne donne pas de sens du moment qu'un vote est pris. Il conviendrait donc de modifier la disposition.

M. Fernand Kartheiser note que l'exigence d'au moins cinq députés pour introduire une demande de modification de l'ordre du jour exclut d'office les sensibilités politiques et soutient l'idée qu'un seul député puisse introduire une telle demande.

Les membres des commissions conviennent de prévoir la possibilité pour un député seul de demander une modification de l'ordre du jour.

Concernant les deux options proposées pour la modification de l'article 33, l'auteure de la note signale une contraction entre le nouvel article 71 de la Constitution et une partie de l'article 33 du Règlement actuellement en vigueur. La révision constitutionnelle n'envisage aucune exception concernant le quorum de présence nécessaire pour l'adoption de décisions. Or, le fait de pouvoir demander l'assentiment de la Chambre pour l'ordre du jour quel que soit le nombre de députés présents n'est pas conforme à la Constitution. L'oratrice recommande aux membres de se prononcer en faveur de l'option 1 dans un souci de cohérence juridique. En effet, dans l'option 2, la proposition d'ordre du jour de la Conférence des Présidents vaudrait décision. Or, d'un point de vue juridique, il est inconcevable que la Conférence des Présidents dispose par principe d'un pouvoir de proposition, mais que par exception, lorsque le quorum de présence ne serait pas atteint, elle disposerait au contraire d'un pouvoir de décision.

M. le Président privilégie l'option 2, estimant qu'en cas de contestation de l'ordre du jour, le quorum de présence serait sans nul doute atteint.

D'un point de vue juridique, M. Léon Gloden opterait pour l'option 1, tout en proposant de reformuler la deuxième phrase comme suit : « Faute de quorum, le Président peut reporter le vote plus tard dans la séance en cours ou l'inscrire à l'ordre du jour de la séance suivante. »

M. Charles Margue rappelle que l'ordre du jour tel qu'établi par la Conférence des Présidents existe bel et bien, mais qu'il ne peut être modifié que lorsque le quorum de présence est atteint.

M. le Secrétaire général insiste sur le fait que demander l'accord de la Chambre pour l'ordre du jour constitue une décision. Il s'agit donc d'une question d'adoption de l'ordre du jour plutôt que d'une question de modification de l'ordre du jour.

Mme Simone Beissel estime qu'il peut être impératif de commencer les débats sans que le quorum de présence soit atteint. Par contre, tout vote devrait être reporté jusqu'à ce que la Chambre soit en nombre. Dans l'option 1, faute de quorum, la séance ne pourrait pas être ouverte, ce qui serait contraire aux usages.

Mme Martine Hansen plaide en faveur de l'option 1, craignant qu'autrement, la majorité parlementaire qui refuserait de modifier l'ordre du jour n'entrerait tout simplement pas dans la salle des séances publiques.

M. le Secrétaire général adjoint rappelle que le quorum de présence n'est requis que pour prendre des décisions. L'article 33 (2) du Règlement indique en effet que « le Président peut faire procéder à la discussion des points figurant à l'ordre du jour, quel que soit le nombre des députés se trouvant réunis », bien qu'évidemment un accord préalable sur l'ordre du jour soit nécessaire.

M. Gilles Baum partage la position de M. Charles Margue. Un ordre du jour existe avant le début de la séance publique.

M. le Président retient que ce point sera inclus à l'ordre du jour de la prochaine réunion.

Autres modifications techniques : Premier ministre, sessions, dépôt des projets de loi, vote nominal et renumérotation

Concernant la suppression des sessions, la note de Mme la Secrétaire générale adjointe soulève deux questions : la possible suppression de la session 2022-2023 au 1^{er} juillet 2023 (date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles) et le maintien ou non des rentrées parlementaires.

Suppression des sessions

M. le Président estime qu'il serait opportun de remplacer le terme de « session » par le terme de « législature », étant donné que la révision constitutionnelle supprime les sessions. Mme Simone Beissel préférerait les termes de « période de législature », M. Gilles Baum proposant les termes de « session législative ».

Rappelant l'exclusion temporaire (pour une partie d'une session) prononcée à l'époque contre neuf députés qui avaient occupé les escaliers du Parlement, M. Marc Spautz estime inopportun de remplacer systématiquement le terme « session » par le terme « législature ». M. le Président rappelle que des propositions sont formulées dans la note de la cellule scientifique pour remplacer le terme de « session » au cas par cas par d'autres termes.

Mme Simone Beissel explique qu'une « session » vise un laps de temps plus court, alors que la législature vise un mandat général pendant toute une période. La « session » constitue une partie de la « législature ». Il serait opportun de vérifier la définition de ces termes dans un dictionnaire juridique avant de trancher¹. L'oratrice préférerait par ailleurs les termes « au courant des douze mois précédents », étant donné que la notion d'« année civile » est une notion consacrée et se termine au 31 décembre.

M. Guy Arendt signale à propos de l'article 176 (1) du Règlement que supprimer tout simplement le terme de « session » reviendrait à exiger un budget pour toute la législature. M. Léon Gloden propose d'insérer les termes de « chaque année ». M. le Secrétaire général adjoint rappelle que la question est également soulevée dans la proposition de modification 8127² qui propose un libellé différent pour l'article 175 et qui suggère également une modification de l'article 176.

Rentrée parlementaire

Concernant l'éventuelle suppression des rentrées parlementaires fixées au 2^{ème} mardi d'octobre, M. le Président estime envisageable de convoquer les séances publiques plus tôt après les vacances d'été et de ne plus rendre la rentrée parlementaire tributaire d'une date déterminée en octobre.

Mme Simone Beissel souhaiterait en discuter au niveau du Bureau et de la Conférence des Présidents. L'oratrice s'étonne que les travaux parlementaires devraient reprendre au mois de septembre alors que la rentrée parlementaire est fixée depuis toujours au mois d'octobre.

M. le Secrétaire général adjoint estime que le paragraphe (2) de l'article 1^{er} pourrait soit être maintenu sans les termes « en session ordinaire » du fait qu'il s'agit d'une simple tradition plutôt que d'une obligation juridique, soit être supprimé puisque la législature n'est plus divisée en sessions.

M. André Bauler plaide pour le maintien des rentrées parlementaires pour marquer le moment de la reprise des travaux après la période estivale.

M. Léon Gloden estime que la suppression des sessions fait que le Parlement continue de travailler et que les travaux reprennent au mois de septembre après les vacances d'été. Il n'est pas primordial d'attendre le mois d'octobre pour recommencer les séances publiques, position partagée également par M. le Président. L'orateur comprend certes l'idée de poser un acte formel pour informer le public de la reprise des travaux, mais n'estime pas indispensable de fixer d'emblée une date pour la rentrée parlementaire. Le fait de trancher au cas par cas, année après année, suivant les activités en cours, permettrait en tout cas davantage de flexibilité.

Rappelant la situation de 2013 lorsque la session n'a pas pu être clôturée, M. Charles Margue explique que dorénavant la Chambre des Députés continue de siéger jusqu'aux prochaines élections. La rentrée parlementaire constitue une simple pratique qui peut certes être maintenue, mais qui ne doit pas nécessairement être fixée dans le Règlement.

¹ Lexique des termes juridiques (Daloz, 26^e édition, 2018-2019) :

« Législature » : « durée du mandat d'une assemblée législative »

« Session » : « période de l'année pendant laquelle une assemblée ou un organe est en droit de siéger »

² Proposition de modification 8127 du Règlement de la Chambre des Députés relative à l'autonomie fonctionnelle et à l'organisation matérielle et financière de la Chambre des Députés

Mme Simone Beissel souligne que dans d'autres pays, la rentrée parlementaire constitue un acte solennel, valorisant le pouvoir législatif. La date de la rentrée parlementaire devrait être fixée suivant des consignes précises et une ligne de conduite claire et non pas être décidée au cas par cas.

L'auteur de la note de la cellule scientifique rappelle que l'article 1^{er} (2) du Règlement permet déjà une certaine flexibilité en indiquant que « Sauf lorsqu'elle en décide autrement sur proposition de la Conférence des Présidents, la Chambre des Députés se réunit chaque année de plein droit (...) ».

Les membres retiennent que le Bureau et la Conférence des Présidents devraient discuter du maintien ou non des rentrées parlementaires.

Article 9

La note de la cellule scientifique propose deux options pour la désignation du Président, des Vice-Présidents et des membres du Bureau : soit ils sont désignés au début de chaque législature et ensuite chaque année suivante (option 1), soit ils sont désignés pour toute la législature (option 2). L'option 2 est retenue.

Article 23

Les mêmes options existent pour la désignation du Président et des Vice-Présidents des commissions parlementaires. L'option 2 est retenue.

Propositions de loi

M. Léon Gloden rappelle d'itératives discussions sur le traitement égalitaire des propositions de loi par rapport aux projets de loi. Les propositions de loi ne devraient pas être traitées moins favorablement que les projets de loi.

M. le Secrétaire général adjoint signale que la nouvelle formulation de l'article 66 visant la réintroduction d'une proposition de loi semble être plus sévère que le texte actuellement en vigueur qui parle de « au cours d'une même session ». Plusieurs membres n'y voient cependant pas de problème.

M. Marc Spautz rappelle avoir déposé il y a un certain temps cinq propositions de loi. Les amendements qu'il avait proposé d'y apporter suite à l'avis du Conseil d'Etat n'avaient pas trouvé l'appui de la commission concernée et n'avaient par conséquent pas pu être communiqués au Conseil d'Etat. L'orateur a fini par retirer deux desdites propositions de loi et les a réintroduites en tenant compte des remarques du Conseil d'Etat. Or, une telle manière de procéder serait exclue suite à la nouvelle disposition.

M. le Président estime qu'une proposition de loi doit pouvoir être amendée suite à l'avis du Conseil d'Etat. M. Léon Gloden insiste sur le fait que les députés devraient disposer des mêmes droits et moyens que le Gouvernement en ce qui concerne l'introduction d'amendements.

M. le Secrétaire général adjoint explique qu'actuellement la commission concernée devrait se prononcer majoritairement en faveur des amendements pour que le Parlement puisse en saisir le Conseil d'Etat.

M. Sven Clement estime qu'un tel droit d'amendement serait la suite logique du droit d'amender dont dispose le Gouvernement. Suivant le principe de l'égalité des armes, un député ayant introduit une proposition de loi devrait pouvoir introduire un amendement « de

l'auteur » sans que la commission concernée soit obligée de se positionner. La commission pourrait le cas échéant en prendre simplement acte et communiquer un accusé de réception avant la transmission au Conseil d'Etat.

Notant qu'aucun membre ne s'y oppose, M. le Président propose de formuler une proposition de texte. M. Léon Gloden souligne que la ligne de conduite devrait être que les députés ne soient pas traités de manière moins favorable que le Gouvernement. La Conférence des Présidents pourrait en discuter.

Questions élargies

La nouvelle formulation de l'article 82 s'explique par la suppression des sessions.

Mme Simone Beissel profite de l'occasion pour signaler que le délai de carence d'une année prévu pour les propositions motivées aux fins de légiférer risque de causer le mécontentement des déposants d'une proposition à laquelle le Parlement n'aurait pas accordé de suite favorable.

2. 8127 Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés relative à l'autonomie fonctionnelle et à l'organisation matérielle et financière de la Chambre des Députés

M. Roy Reding est désigné comme rapporteur.

La prochaine réunion sera organisée le 6 février 2023 à 10h00 par visioconférence. L'ordre du jour comportera la proposition de modification 8136 de l'annexe 2 du Règlement de la Chambre des Députés lorsque la Conférence des Présidents l'aura renvoyée en commission ainsi que les questions restées ouvertes dans les notes de la cellule scientifique.

Luxembourg, le 3 février 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact