

N° 8181²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

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**

* * *

AVIS DU PARQUET GENERAL

(23.5.2023)

La proposition de loi n° 8181 entend mettre en œuvre l'article 67, paragraphe 3, nouveau, de la Constitution révisée telle qu'elle entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023, qui prévoit un recours devant la Cour constitutionnelle contre les décisions de la Chambre des députés, prévues par les paragraphes 1 et 2 de cet article, de refuser l'assermentation d'un député nouvellement élu suite à la vérification des pouvoirs de ce dernier ou de constater la perte, en cours de mandat, de la qualité de député.

Elle prévoit un second recours nouveau devant la Cour constitutionnelle, fondé sur la loi électorale modifiée du 18 février 2003, contre les décisions de la Chambre des députés constatant, sur base d'un article 288, nouveau, de cette loi, une incompatibilité liée à la parenté ou à l'alliance du mandat de deux membres du Parlement européen élus à Luxembourg et procédant, à défaut de renonciation de l'un ou de l'autre à leur mandat, au tirage au sort de celui qui devra cesser ou renoncer à son mandat.

Le Conseil d'Etat préconise, dans son avis, de supprimer cet article¹, ce qui rendrait le recours proposé sans objet. Si les incompatibilités et le recours y relatifs devaient être maintenus, ce recours, qui étend les attributions de la Cour constitutionnelle au-delà des prévisions de la Constitution, devrait, ainsi qu'il a été rappelé par les avis tant de la Cour constitutionnelle que du Conseil d'Etat, être adopté dans les conditions de l'article 112, paragraphe 4, de la Constitution révisée, c'est-à-dire par un vote à la majorité qualifiée réunissant au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des députés.

La procédure de recours, définie par les articles 6 et 10 de la proposition de loi, est « *une procédure accélérée afin d'assurer que l'arrêt soit rendu dans un délai de 14 jours après le dépôt de la requête* »², instituée dans le souci d'« *éviter que l'exercice d'un tel recours devant la Cour constitutionnelle ne paralyse le fonctionnement de la Chambre des Députés, faute pour elle de ne pas être composée valablement* »³. Ce souci se justifie lorsque, suite à l'élection parlementaire, la Chambre, dans le cadre de la vérification des pouvoirs de ses membres refuse, sur base de l'article 67, paragraphe 1, de la Constitution révisée, d'assermenter un candidat issu de l'élection. Le recours formé par ce dernier, qui, dans l'attente de l'arrêt de la Cour, « *conserve la qualité de candidat élu* »⁴, a pour effet de laisser le siège en question vacant, ce qui, selon les constellations politiques, pourrait éventuellement gêner la constitution d'une majorité parlementaire et provoquer dans cette mesure une situation de paralysie politique. Le souci se justifie, en revanche, moins lorsque la Chambre, constate, sur base de l'article 67, paragraphe 2, de la Constitution révisée, que l'un de ses membres a, en cours de mandat, perdu

1 Avis du Conseil d'Etat (Document parlementaire n° 8181-1), Commentaire de l'article 10, lu ensemble avec celui de l'article 5.

2 Exposé des motifs (Document parlementaire n° 8181), page 2, quatrième alinéa.

3 Idem et loc.cit.

4 Idem, même page, dernier alinéa.

sa qualité de député en raison de la survenance d'une cause d'inéligibilité ou d'incompatibilité. Le texte propose, en effet, que le recours a un effet suspensif⁵, de sorte que « *le député continuera à siéger à la Chambre des Députés jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle ait [statué]* »⁶. S'il est évident que cette situation est gênante, en particulier lorsque la perte de mandat résulte de l'incompatibilité consécutive à la nomination d'un député comme membre du Gouvernement⁷, et qu'elle ne tolère pas que la procédure suivie devant la Cour constitutionnelle se prolonge pendant des mois, il est difficile de saisir la pertinence d'un « *calendrier procédural* »⁸ à ce point raccourci qu'il oblige la Cour à statuer dans les 4 jours après l'audience⁹ par un arrêt « *rendu dans un délai de 14 jours après le dépôt de la requête* »¹⁰.

La Cour constitutionnelle observe à juste titre, dans son avis¹¹ que le souci de raccourcir la procédure au maximum engendre des résultats surprenants, en l'obligeant à tenir audience au plus tard dans les dix jours qui suivent le dépôt de la requête¹², la convocation à cette audience devant être notifiée au plus tard quatre jours avant la date de l'audience¹³, alors que la Chambre des Députés peut déposer les pièces à l'appui de la décision attaquée jusqu'à trois jours avant l'audience¹⁴, de sorte que, au moment de la convocation, la Cour ne dispose, le cas échéant, pas d'un dossier complet.

La Cour constitutionnelle souligne par ailleurs à juste titre que les délais lui imposés n'emportent aucune sanction¹⁵. Outre que celle-ci n'est pas prévue par les textes proposés, elle se conçoit d'autant plus difficilement qu'il n'existe aucune juridiction, du moins de droit interne, qui aurait compétence pour censurer les décisions de la Cour. Ces délais sont donc, en fait, indicatifs, même s'il n'est, bien entendu, pas à douter de la volonté de la Cour de les respecter. Rien ne paraît, en revanche, empêcher la Cour à accorder, nonobstant le libellé des textes, dans des circonstances exceptionnelles, une remise à bref échéance aux fins de sauvegarder le droit du requérant au respect d'une procédure équitable.

La proposition de loi impose au requérant d'introduire son recours « *dans un délai de trois jours* »¹⁶ et à la Cour de rendre son arrêt « *au plus tard le quatrième jour après le jour de la prise en délibéré* »¹⁷ L'article 10, dernier alinéa, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, dispose que :

« *La computation des délais se fait à partir de minuit du jour de la notification qui fait courir le délai. Le délai expire le dernier jour à minuit. Les jours fériés sont comptés dans les délais. Tout délai qui expirerait normalement un samedi, un dimanche, un jour férié légal ou un jour férié de rechange, est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant.* ».

5 Articles 131bis, paragraphe 2, seconde phrase, et 289bis, paragraphe 2, seconde phrase, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tel qu'ils résultent des articles 6 et 11 de la proposition de loi.

6 Exposé des motifs (Document parlementaire n° 8181), page 2, avant-dernier alinéa.

7 Article 65, alinéa 1, de la Constitution révisée. Il serait cependant très surprenant qu'un député voudrait dans ces circonstances prétendre à cumuler, en violation de cet article, les qualités de député et de ministre et introduire à cette fin un recours devant la Cour constitutionnelle, de sorte que ce cas de figure est purement théorique.

8 Exposé des motifs (Document parlementaire n° 8181), page 3, septième alinéa.

9 Articles 131bis, paragraphe 11, et 289bis, paragraphe 11, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tels qu'ils résultent des articles 6 et 11 de la proposition de loi.

10 Exposé des motifs (Document parlementaire n° 8181), page 2, quatrième alinéa.

11 Avis de la Cour constitutionnelle, treizième alinéa.

12 Articles 131bis, paragraphe 9, alinéa 1, et 289bis, paragraphe 9, alinéa 1, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tels qu'ils résultent des articles 6 et 11 de la proposition de loi.

13 Articles 131bis, paragraphe 9, alinéa 2, et 289bis, paragraphe 9, alinéa 2, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tels qu'ils résultent des articles 6 et 11 de la proposition de loi.

14 Articles 131bis, paragraphe 8, et 289bis, paragraphe 8, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tels qu'ils résultent des articles 6 et 11 de la proposition de loi.

15 Avis de la Cour constitutionnelle, onzième alinéa

16 Articles 131bis, paragraphe 2, alinéa 1, et 289bis, paragraphe 2, alinéa 1, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tels qu'ils résultent des articles 6 et 11 de la proposition de loi.

17 Articles 131bis, paragraphe 11, et 289bis, paragraphe 11, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tels qu'ils résultent des articles 6 et 11 de la proposition de loi

Il s'inspire de l'article 1260 du Nouveau Code de procédure civile¹⁸, auquel renvoie la Cour constitutionnelle dans son avis¹⁹. Les articles 131*bis*, paragraphe 1, alinéa 2, et 289*bis*, paragraphe 1, alinéa 2, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tels qu'ils sont proposés par les articles 6 et 11 de la proposition de loi, disposent que « [p]ar dérogation aux articles 6 à 15 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle, les règles procédurales définies aux paragraphes 2 à 14 sont applicables à ce recours »²⁰. Ils excluent donc tout renvoi à l'article 10 de cette loi, comportant la règle précitée de computation des délais. Le Conseil d'Etat recommande dans son avis de supprimer l'alinéa 2, du paragraphe 1, de l'article 131*bis*, précité²¹. Il propose par ailleurs de compléter le paragraphe 11 de cet article, imposant à la Cour de statuer « au plus tard le quatrième jour après le jour de la prise en délibéré » en adjoignant après les termes « le quatrième jour », l'adjectif « ouvré »²². Il ne se prononce, en revanche, pas sur une prorogation du délai d'introduction du recours lorsque ce dernier expire un jour férié.

Aux fins de résoudre cette incertitude et cette incohérence il est suggéré d'ajouter à l'article 133*bis*, nouveau, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tel qu'il résulte de l'article 6 de la proposition de loi, un paragraphe disposant que :

« Les délais prévus par les paragraphes 2 et 11 sont, lorsqu'ils expirent un samedi, un dimanche, un jour férié légal ou un jour férié de rechange, prorogés jusqu'au premier jour ouvrable suivant. ».

La Cour constitutionnelle²³ et le Conseil d'Etat²⁴ sont à approuver lorsqu'ils suggèrent de prévoir que l'introduction du recours devrait avoir lieu, non par l'envoi d'une lettre recommandée, comme proposé par l'article 133*bis*, paragraphe 2, alinéa 1, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tel qu'il résulte de l'article 6 de la proposition de loi, mais par dépôt de la requête au greffe. Cette procédure correspond à celle applicable en « droit commun » devant la Cour constitutionnelle en matière de dépôt de conclusions²⁵.

La proposition de loi prévoit que les notifications du greffe sont à accomplir « par courrier électronique confirmé par lettre recommandée »²⁶. Il est difficile de saisir l'intérêt de la confirmation du courrier électronique par une lettre recommandée dans le cas, d'une part, d'un requérant qui est député ou candidat député et qui a dû indiquer dans sa requête une adresse électronique²⁷ et, d'autre part, de la Chambre des Députés. La transmission par courrier électronique paraît, dans ces cas, suffisante. Le doublement de la notification soulève en outre des incertitudes sur le point de départ des délais imposés par les textes respectifs : est-ce que, en particulier, le délai de notification de quatre jours avant la date de l'audience²⁸ suppose la seule réception du courrier électronique ou, en outre, celle du courrier recommandé de confirmation ? Il est, en revanche, à approuver de prévoir qu'une convocation de

18 « Art. 1260. Les jours fériés sont comptés dans les délais. Tout délai qui expirerait normalement un samedi, un dimanche, un jour férié légal ou un jour férié de rechange, est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant. Il en est de même pour les significations à la maison communale, lorsque les services de la commune sont fermés au public le dernier jour du délai. Pour l'application de la présente disposition, le samedi est assimilé à un jour férié. ».

19 Avis de la Cour constitutionnelle, septième alinéa.

20 L'article 289*bis*, paragraphe 1, alinéa 2, tel qu'il est proposé est formulée d'une façon légèrement différente : « Par dérogation aux articles 6 à 15 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle, les règles procédurales ci-dessous sont applicables à ce recours ».

21 Avis du Conseil d'Etat (Document parlementaire n° 8181-1), Commentaire de l'article 6, troisième alinéa.

22 Idem, Commentaire de l'article 6, antépénultième alinéa.

23 Avis de la Cour constitutionnelle, huitième alinéa.

24 Avis du Conseil d'Etat (Document parlementaire n° 8181-1), Commentaire de l'article 6, sixième alinéa.

25 Article 10 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, étant précisé que, « endroit commun », la Cour n'est pas saisie de requêtes, mais de questions préjudicielles émanant des juridictions, par rapport auxquelles les parties sont autorisées à prendre position sous forme de conclusions à déposer au greffe.

26 Article 131*bis*, paragraphes 6 (transmission de la requête à la Chambre des Députés), 8 (transmission au requérant des pièces déposées par la Chambre des Députés), 9 (convocation des parties à l'audience et convocation de témoins), de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tel qu'il résulte de l'article 6 de la proposition de loi. Article 289*bis*, paragraphes 6 (transmission de la requête à la Chambre des Députés), 8 (transmission au requérant des pièces déposées par la Chambre des Députés) et 9 (convocation des parties à l'audience et convocation de témoins), de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tel qu'il résulte de l'article 11 de la proposition de loi.

27 Articles 131*bis*, paragraphe 4, point 10, et 289*bis*, paragraphe 4, point 1°, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tels qu'ils résultent des articles 6 et 11 de la proposition de loi.

28 Articles 131*bis*, paragraphe 9, alinéa 2, et 289*bis*, paragraphe 9, alinéa 2, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tels qu'ils résultent des articles 6 et 11 de la proposition de loi.

témoins à l'audience se fasse, comme proposé, cumulativement par courrier électronique et par lettre recommandée²⁹. Il y a cependant lieu de s'interroger sur la pertinence de la formule proposée d'une convocation « *par courrier électronique confirmé par courrier électronique confirmé par lettre recommandée avec accusé de réception* »³⁰, dans laquelle il y aurait lieu de faire abstraction de la redondance « *courrier électronique confirmé par courrier électronique* ».

Pour le Procureur général d'État
Le Procureur général d'État adjoint
John PETRY

²⁹ Articles 131*bis*, paragraphe 9, alinéa 3, et 289*bis*, paragraphe 9, alinéa 3, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, tels qu'ils résultent des articles 6 et 11 de la proposition de loi.

³⁰ Idem.