

Commission des Institutions

Procès-verbal de la réunion du 09 février 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 21 novembre 2023 et de la réunion jointe du 22 janvier 2024 (EXBU, INST)
2. Présentation du volet « Institutions » de l'accord de coalition
3. Etat des travaux
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, Mme Liz Braz, M. Mars Di Bartolomeo, M. Fernand Kartheiser, Mme Octavie Modert, M. Ben Polidori, Mme Sam Tanson, M. Charel Weiler, M. Laurent Zeimet

M. Christophe Hansen remplaçant Mme Nathalie Morgenthaler
Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter

M. Luc Frieden, Premier ministre

M. Laurent Scheeck, Secrétaire général de la Chambre des Députés

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Laurent Zeimet, Président de la Commission

*

- 1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 21 novembre 2023 et de la réunion jointe du 22 janvier 2024 (EXBU, INST)**

Les projets de procès-verbal de la réunion du 21 novembre 2023 et de la réunion jointe du 22 janvier 2024 (EXBU, INST) sont approuvés.

2. Présentation du volet « Institutions » de l'accord de coalition

M. le Premier Ministre indique d'emblée que, vu les révisions constitutionnelles récentes, l'accord de coalition n'aborde pas d'autres grandes réformes institutionnelles, ce qui n'exclut pas des adaptations en cas de besoin ou d'urgence.

Néanmoins deux points concernent les institutions :

- D'une part, il est prévu que le Gouvernement entamera une discussion avec le Conseil d'Etat pour moderniser son fonctionnement et pour améliorer et accélérer les procédures législatives.
Outre le Conseil d'Etat, le Premier Ministre souhaite associer la Chambre des Députés aux discussions préalables à l'élaboration d'un projet de loi.
- D'autre part, le Gouvernement procédera à une analyse en vue de l'introduction d'un vote par voie électronique dans l'isoloir, représentant une simplification tant pour l'électeur que pour les autorités compétentes sans que la sécurité des élections ne soit mise en péril. Un vote numérique permet d'éviter des bulletins nuls non intentionnels ou le dépassement de délais en cas de vote par correspondance. Le comptage des voix sera accéléré grâce à l'utilisation d'équipements techniques.
Sur ce point, il est également prévu d'associer la Chambre des Députés aux discussions préalables à l'élaboration d'un projet de loi

Echange de vues

Suite aux interventions des membres de la Commission, M. le Premier Ministre apporte les éléments de réponse suivants :

- Il est vrai que le Conseil d'Etat déplore fréquemment le niveau de qualité des textes déposés. Néanmoins une revue des textes du point de vue légistique, centralisée au Ministère d'Etat s'avère compliquée. En effet, une telle relecture rallongerait les délais et risquerait de se heurter à la réticence des auteurs. De plus, la mise en place d'une telle cellule irait de pair avec le recrutement d'experts en technique légistique.
- Pour pallier les délais parfois très longs pour l'élaboration des avis du Conseil d'Etat, plutôt que d'augmenter le nombre de conseillers, une piste pourrait consister à augmenter sensiblement les effectifs de l'administration. A titre de comparaison, chaque conseiller belge dispose de trois assesseurs ou référendaires.
- Concernant l'examen des bulletins nuls, il serait intéressant d'inclure ce point dans l'étude d'ores et déjà réalisée par l'Université du Luxembourg, consacrée à l'analyse des comportements électoraux. Il semble en effet utile de relever les fautes les plus fréquentes afin d'en tirer des enseignements.
- A part la politique climatique, l'accord gouvernemental ne mentionne guère la participation citoyenne. Ceci peut s'expliquer par le fait que la Chambre des Députés peut être perçue comme la première et la plus importante institution d'expression de la volonté des électeurs et de participation citoyenne.
- L'accord gouvernemental ne prévoit pas d'extension des compétences de l'Ombudsman, étant précisé que ce dernier est rattaché à la Chambre des Députés. En toute logique, il appartient donc à la Chambre, le cas échéant, de proposer des modifications. A ce sujet, il pourrait être opportun de s'interroger également sur le rattachement de la Commission consultative des Droits de l'Homme à la Chambre des Députés.

- L'accord de coalition prévoit de revoir les dispositions légales relatives au passage d'un scrutin majoritaire à un scrutin proportionnel lors des élections communales, en augmentant le seuil de population de 3000 à 6000 habitants.
- Il n'est pas envisagé de modifier le système électoral ou de changer les circonscriptions.
- L'accord de coalition prévoit que « Le Gouvernement révisera la liste des incompatibilités liées au mandat de membre du conseil communal. »
Au-delà du statut de l'élu local, il semble sensé d'adapter les incompatibilités prévues par la loi électorale pour tenir compte de l'évolution de la société.
- Au sujet du projet de loi n°6961, M. le Premier Ministre propose d'y revenir courant mars pour déterminer une marche à suivre.

3. Etat des travaux

La réunion se poursuit par l'examen de l'état des travaux, diffusé par courrier électronique le 1^{er} février et repris en annexe.

I. Travaux législatifs

a) Projets de loi

8307 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant :
1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

M. Laurent Zeimet (CSV) est désigné rapporteur du projet de loi.

Il est proposé de débiter prochainement l'instruction parlementaire de ce projet de loi, déclaré comme prioritaire par le Gouvernement.

6961 Projet de loi portant
1. création de l'Autorité nationale de sécurité
2. modification
1) de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
2) du Code pénal

Il est proposé de revenir ultérieurement sur ce projet de loi.

b) Projets et propositions de révision de la Constitution et

c) Propositions de loi

Il est proposé que les membres de la commission se concertent avec leurs groupes et sensibilités politiques respectifs pour déterminer la liste des initiatives législatives à maintenir sur le rôle des affaires.

II. Débats, motions et sujets généraux

1. Motions et résolutions

Motion déposée le 9 mars 2022 par M. Sven Clement
relative à l'ajout d'une rubrique « Objectifs à valeur constitutionnelle » sur la fiche
d'évaluation d'impact

Il est proposé d'inviter prochainement l'auteur de la motion, M. Sven Clement (Piraten), à venir
présenter son texte.

2. Sujets généraux

- Courrier du 13 décembre 2023 concernant la pétition publique 2936 (Revue à la hausse
des indemnités des députés – art. 126, al. 1^{er} de la loi électorale) : il est proposé d'adresser
une réponse à la Présidente de la Commission des Pétitions confirmant que la
Commission a pris connaissance de la problématique évoquée.
- Proposition de révision portant modification des articles 5 et 65 de la Constitution : il est
proposé de rédiger prochainement une proposition de texte visant à modifier la
Constitution sur ces deux points.

4. Divers

La prochaine réunion aura lieu le mercredi 13 mars à 10h00 avec l'ordre du jour suivant :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 février 2024
2. PL 8307 – présentation du projet de loi
 - Examen des avis
3. Divers

Luxembourg, le 09 février 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Etat des travaux au 1^{er} février 2024

Commission des Institutions
Etat des travaux au 1^{er} février 2024

I. Travaux législatifs

b) Projets de loi

8307 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques, et abrogeant la directive 2008/114/CE du Conseil, et modifiant :
1° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

- Dépôt : 01.09. 2023
- Rapporteur : à désigner
- Avis de la CHFEP : 25.10.2023
- Avis de la Chambre du Commerce : 07.12.2023
- Avis du Conseil d'Etat : 23.01 2024

6961 Projet de loi portant
1. création de l'Autorité nationale de sécurité
2. modification
1) de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
2) du Code pénal

- Dépôt : 02.03.2016
- Rapporteur : M. Guy Arendt
- Avis du Conseil d'Etat : 24.05.2016
- Amendements gouvernementaux : 25.06.2018
- Avis complémentaire du Conseil d'Etat : 13.11.2018
- Avis rectificatif du Conseil d'Etat de l'avis complémentaire du 13.11.2018
- Amendements parlementaires adoptés le 22.10.2019
- 2^e avis complémentaire du Conseil d'Etat : 28.01.2020
- Amendements parlementaires adoptés le 29.06.2020
- 3^e avis complémentaire du Conseil d'Etat : 17.11.2020

d) Projets et propositions de révision de la Constitution

8312 - Proposition de révision de la Constitution

- Auteur : M. Fernand Kartheiser
- Dépôt : 22.09.2023
- Rapporteur à désigner
- Prise de position du Gouvernement : néant
- Avis du Conseil d'Etat : néant

8125 - Proposition de révision portant modification de l'article 52 de la Constitution

- Auteur : M. Fernand Kartheiser
- Dépôt : 22.12.2022
- Rapporteur à désigner
- Prise de position du Gouvernement : 10.02.2023
- Avis du Conseil d'Etat : 10.10.2023

7620 - Proposition de révision de l'article 32 de la Constitution

- Auteur : Monsieur Roy Reding, Député
- Date de dépôt : 16.06.2020
- Prise de position du Gouvernement : 23.10.2020
- Avis du Conseil d'Etat : 09.03.2021

7069 Proposition de révision de l'article 29 de la Constitution

- Auteur : M. Fernand Kartheiser
- Dépôt : 11.10.2016
- Rapporteur à désigner
- Prise de position du Gouvernement : 14.03.2017
- Avis de la Chambre du Commerce : 07.03.2017
- Avis du Conseil d'Etat : 10.10.2017

6889 Proposition de révision de l'article 11*bis* de la Constitution

- Auteur : M. Roy Reding
- Dépôt : 13.10.2015
- Rapporteur à désigner
- Avis du Conseil d'Etat : 22.11.2017
- Prise de position du Gouvernement : néant

6622 Proposition de révision de l'article 64 de la Constitution (liée au doc. parl. 6623)

- Auteur : M. Alex Bodry
 - Dépôt : 02.10.2013 (renvoyée en commission le 5 décembre 2013)
 - Rapporteur : M. Alex Bodry
 - Avis du Conseil d'Etat : 04.04.2014
 - Prise de position du Gouvernement : néant
- 18 juin 2014 : examen de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat. La commission s'est ralliée à la proposition du Conseil d'Etat de ne pas réserver de suivi immédiat à la proposition de révision 6622, mais de tenir compte de l'ajout proposé dans le cadre de la proposition de révision 6030.

e) Propositions de loi

8319 - Proposition de loi soumettant « la proposition de révision de la Constitution n° 8312 » à un référendum

- Auteur : M. Fernand Kartheiser
- Date de dépôt : 04.10.2023
- Rapporteur : à désigner
- Prise de position du Gouvernement : néant
- Avis du Conseil d'Etat : néant

8201 - Proposition de loi portant modification
1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
2° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

- Auteur : Mme Nathalie Oberweis
- Date de dépôt : 18.04.2023
- Rapporteur : Mme Nathalie Oberweis
- Prise de position du Gouvernement : 20.6.2023
- Avis du Conseil d'Etat : 26.09.2023

8126 - Proposition de loi portant modification de la Loi électorale du 18 février 2003

- Auteur : M. Fernand Kartheiser
- Date de dépôt : 22.12.2022
- Rapporteur : à désigner
- Prise de position du Gouvernement : 10.02.2023
- Avis du Conseil d'Etat : 10.10.2023

8095 - Proposition de loi relative à la reconnaissance du titre honorifique de résistant aux volontaires de l'Espagne républicaine

- Auteurs : MM. Mars Di Bartolomeo et Dan Biancalana
- Date de dépôt : 18.04.2023
- Rapporteur : M. Dan Biancalana
- Prise de position du Gouvernement : néant
- Avis du Conseil d'Etat : néant

7771- Proposition de loi relative à la procédure de collecte des signatures en vue d'un référendum prévu à l'article 114 de la Constitution et portant modification de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national

- Auteur : Monsieur Fernand Kartheiser, Député
- Date de dépôt : 19.02.2021
- Prise de position du Gouvernement : 12.05.2021
- Avis du Conseil d'Etat : 22.06.2021

7483 - Proposition de loi instituant un dialogue citoyen permanent au Grand-Duché de Luxembourg

- Auteur : M. Sven Clement
- Dépôt : 09.10.2019
- Rapporteur à désigner
- Avis du Conseil d'Etat : 23.02.2021
- Prise de position du Gouvernement : 10.08.2020

7410 - Proposition de loi portant modification de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues modifiée par la loi du 23 septembre 2018

- Auteur : M. Fernand Kartheiser
- Dépôt : 20.02.2019
- Rapporteur à désigner
- Avis du Conseil d'Etat : 29.01.2020
- Prise de position du Gouvernement : 14.05.2019

6890 Proposition de loi portant création d'un statut juridique particulier pour les animaux

- Auteur : M. Roy Reding
- Dépôt : 13.10.2015
- Rapporteur à désigner
- Avis du Conseil d'Etat : 21.03.2018
- Prise de position du Gouvernement : néant

f) **Projets de règlements grand-ducaux**

Néant

II. Débats, motions et sujets généraux

3. Débats

Néant

4. Motions et résolutions

Motion déposée le 9 mars 2022 par M. Sven Clement relative à l'ajout d'une rubrique « Objectifs à valeur constitutionnelle » sur la fiche d'évaluation d'impact

courrier de rappel du 31.01.2024

5. Sujets généraux

- Courrier du 13 décembre 2023 cc. Pétition publique 2936 – Revue à la hausse des indemnités des députés – art. 126, al. 1^{er} de la loi électorale
- Courrier du 9 février 2022 cc. Modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 - situation des jeunes députés fonctionnaires stagiaires
- Rapport d'activité de l'Ombudsman 2016 : Recommandation n°51 relative à la réforme de la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur
 - Examen par la Commission lors des réunions des 15 et 22 mars 2017
 - Elaboration d'une prise de position, communiquée le 30 mars 2017
- Groupe parlementaire CSV : demande d'organiser une réunion jointe avec la Commission de la Justice sur « Les contours de la séparation des pouvoirs » (26 avril 2019).
- Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques
 - ➔ Elaboration d'une proposition de loi modificative suite à l'adoption de la PPL 7509
- Proposition de révision portant modification des **articles 5 et 65 de la Constitution**
 - ➔ Incompatibilités liées à la parenté ou à l'alliance – OF émise par le CE dans le cadre du PL 8181

« Le Conseil d'État rappelle que l'article 131 actuel de la loi électorale a été adopté sur la base de l'article 55 de la Constitution actuellement en vigueur qui prévoit que « [l]es incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. » Or, l'article 55 précité sera remplacé par l'article 65 de la Constitution révisée qui prévoit ce qui suit : « Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'État. Cette même incompatibilité s'applique aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. Elle peut être étendue à d'autres mandats politiques à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. » Il résulte du remplacement de la formulation plus générale qui figurait à l'article 55 de la Constitution par une disposition constitutionnelle qui vise désormais exclusivement les seules incompatibilités de fonction, que le législateur ne saurait maintenir ou prévoir d'autres incompatibilités, notamment celles relatives à la parenté et à l'alliance telles que prévues à l'article 131. Il n'appartient dès lors pas au législateur, en l'absence d'habilitation constitutionnelle à cet effet, de prévoir de telles incompatibilités.

La disposition en question étant contraire à l'article 65, alinéa 2, de la Constitution révisée, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de la supprimer. »

Réintroduction de la disposition à l'art. 65 :

« Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. »

Art. 65.

Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'État.

Cette même incompatibilité s'applique aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. Elle peut être étendue à d'autres mandats politiques à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

Ces incompatibilités ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.

- **Art. 5 de la Constitution** : remplacer « loi adoptée dans les conditions de l'article 131, alinéa 2 » par « loi adoptée à la majorité qualifiée »

III. Dossiers européens

1) **Projets d'actes législatifs soumis au contrôle du principe de subsidiarité**

Néant

2) **Documents COM divers**

Néant