



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

TB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 6 octobre 2010

##### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 juillet 2010
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
  - Echange de vues avec Monsieur le Ministre de la Justice sur le Chapitre 7.- De la Justice
3. 5331 Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires
  - Rapporteur : Monsieur Alex Bodry
  - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 6 juillet 2010

\*

Présents : M. Eugène Berger remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. André Hoffmann, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Léon Gloden, Mme Lydie Polfer, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

M. Laurent Besch, Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

\*

## 1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 juillet 2010**

La Commission unanime approuve le projet de procès-verbal du 7 juillet 2010.

## 2. **6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

### 1) **Chapitre 7. – De la Justice**

M. le Président rappelle que la Commission a tenu en suspens l'inscription dans la proposition de révision d'un texte portant création d'un organe de contrôle interne de la Justice, en attendant d'être saisie par le Gouvernement d'un projet de loi.

M. le Ministre de la Justice présente les réflexions du Ministère de la Justice relatives à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, en particulier en ce qui concerne le chapitre 7. - De la Justice, sur base d'un tableau synoptique distribué à titre informel aux membres de la Commission et annexé au présent procès-verbal.

L'orateur signale qu'il a saisi les autorités judiciaires aux fins d'aviser la proposition de révision constitutionnelle et qu'il a essayé de tenir compte dans sa prise de position, dans la mesure du possible, des remarques soulevées par ces dernières. Les avis en question seront transmis à la Commission.

#### **Article 104**

L'article 104 reprend les dispositions de l'article 49 alinéa 1<sup>er</sup> actuel, qui prévoit que la justice est rendue par les cours et tribunaux.

M. le Ministre de la Justice propose d'ajouter une deuxième phrase prévoyant que les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. Il souligne que cette proposition de texte s'inspire du texte de la Constitution belge.

M. le Président se déclare d'accord avec cette proposition de texte, alors qu'elle n'implique aucune intervention du Grand-Duc dans l'exécution des arrêts et jugements. Cette formulation ne donne au Grand-Duc aucun pouvoir dans l'exercice du pouvoir judiciaire.

#### **Article 105**

M. le Ministre de la Justice propose une nouvelle formulation de l'article 105.

M. le Président propose de revoir la formulation du droit belge et de s'inspirer de celle-ci pour reformuler le présent article.

#### **Article 113**

M. le Ministre de la Justice propose de reporter l'analyse de cet article à une discussion ultérieure. Il soulève néanmoins la question de savoir s'il ne faudrait pas revoir le système actuel, dans lequel la Cour constitutionnelle est composée de magistrats de la Cour supérieure de Justice et de la Cour administrative.

#### **Article 114**

Le paragraphe (3) a trait au Conseil national de la Justice.

M. le Ministre de la Justice souligne que le programme gouvernemental de 2009 prévoit la mise en place « *d'un Conseil national de la magistrature comme garant de l'indépendance de l'appareil judiciaire. Ce nouvel organe sera composé majoritairement de magistrats.* »

D'après la proposition de texte du Ministère de la Justice, le Conseil national de la Justice devrait être institué par un texte législatif et devrait avoir deux missions : 1) préserver l'indépendance de l'autorité judiciaire telle que prévue par l'article 105 de la proposition de révision et 2) évaluer le fonctionnement de la Justice en garantissant la transparence à l'instar du modèle néerlandais. La future Constitution déterminerait ses compétences en matière de nomination et de discipline des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Dans le cadre de sa mission d'évaluation, il pourrait non seulement recevoir et s'assurer du suivi des plaintes des justiciables visant le fonctionnement de la Justice, mais également engager des enquêtes et réaliser des audits. En outre, il pourrait émettre des recommandations et des avis au sujet de projets ou propositions de loi, dont plus particulièrement ceux ayant trait à l'organisation de la Justice et au statut des magistrats.

M. le Ministre de la Justice précise encore que la composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la Justice seraient déterminés par la loi en fonction des différentes missions, matières et compétences. Il s'agirait d'une composition à géométrie variable. Dans le cadre de sa 1<sup>ère</sup> mission, il serait composé d'une majorité substantielle de membres de la magistrature et dans le cadre de sa mission d'évaluation du fonctionnement de la Justice, une large participation de non-magistrats devrait être garantie afin d'éviter le corporatisme.

Les membres de la Commission, tout en s'étant mis d'accord sur la mise en place d'un tel organe, estiment que l'inscription et la détermination des compétences du Conseil national de la Justice dans la Constitution doivent nécessairement être précédées du dépôt du projet de loi afférent.

M. le Ministre de la Justice insiste sur l'exigence d'un accord préalable sur le concept du nouvel organe.

Dans un souci de sécurité juridique, certaines membres de la Commission donnent à considérer que la présente proposition révision et le projet de loi relatif à la mise en place d'un Conseil national de la Justice devront être votés en même temps.

M. le Président propose de revenir sur cette question lors d'une prochaine réunion, mais souligne qu'une décision en la matière devra être prise pour la fin de l'année, étant donné que le Conseil d'Etat finalisera son avis probablement au cours de l'année prochaine. Il attire encore l'attention du Ministre de la Justice et des membres de la Commission sur le fait qu'en fonction du texte définitivement arrêté, d'autres lois, entre autres celle relative à l'organisation judiciaire, devront être modifiées. Ainsi, un projet de loi portant modification des lois afférentes devra être préparé et déposé.

#### **Article 117**

M. le Ministre de la Justice se prononce contre un parallélisme en matière de nomination, étant donné que les magistrats bénéficient d'un statut différent de celui applicable aux fonctionnaires, qui ne sont pas indépendants dans leurs fonctions.

M. le Président donne à considérer que, d'un point de vue politique, la proposition de texte du Ministère de la Justice ne déchargerait pas le Ministre de la Justice de sa responsabilité, étant donné que le contre-seing ministériel est toujours requis.

## **Article 120**

M. le Ministre de la Justice souligne que la seule nouveauté consiste en la nomination de neuf membres suppléants afin de garantir une bonne administration de la Justice constitutionnelle.

M. le Président fait valoir que la loi sur la réforme de la Cour de cassation<sup>1</sup> a été considérée comme ne constituant pas une solution définitive. Il est d'avis qu'il faudrait réfléchir sur la mise en place d'une Cour de cassation en tant qu'organe indépendant et prévoir une structure commune avec la Cour constitutionnelle.

## **Article 120 bis**

Comme déjà évoqué sous l'article 114, cet article mérite encore réflexion.

## **2) Autres dispositions relevant de la compétence du Ministère de la Justice**

### **Article 21**

M. le Ministre de la Justice propose d'adapter le texte constitutionnel actuel en prévoyant que la peine de la confiscation des biens ne peut être prononcée que dans les cas prévus par la loi.

Un membre du groupe politique LSAP estime que cette modification n'apporte pas de plus-value par rapport au droit pénal commun, qui consacre le principe que nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi (article 14 actuel de la Constitution).

M. le Président souligne qu'une analyse plus approfondie des articles relevant des matières réservées à la loi, notamment ceux ayant trait aux droits fondamentaux, s'impose, afin de vérifier si une loi ordinaire suffit ou s'il faut une majorité qualifiée.

### **Article 56**

M. le Ministre de la Justice propose d'une part, de supprimer la référence à une loi d'exécution et d'autre part, de limiter le recours en grâce aux seules peines privatives de liberté.

Il explique qu'à l'heure actuelle, les demandes de recours en grâce constituent non seulement une énorme surcharge administrative, mais que 95% de ces demandes

---

<sup>1</sup> Loi du 3 août 2010 portant modification de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation (Mém. A. N° 133 de 2010)

concernent les peines d'interdictions de conduire prononcées par les juridictions. Il s'agit en grande partie de demandes tendant à la restitution du permis de conduire pour les trajets domicile – lieu de travail et retour, pour les trajets à effectuer dans l'exercice de la profession. Force est donc de constater que le droit de grâce est devenu une troisième voie de recours.

Pour ces raisons, le recours au droit de grâce devrait être limité aux seules peines privatives de liberté. M. le Ministre de la Justice précise encore que l'ensemble de la procédure relative au contentieux des affaires d'interdictions de conduire devrait être revue en conséquence.

## **Article 65**

La Commission accepte la proposition de M. le Ministre de la Justice de généraliser le système de déchéance facultative et temporaire dans le but de rendre les règles en matière de privation du droit de vote actif et passif conformes à la Convention européenne des droits de l'homme.

### **3) Divers**

## **Article 145**

M. le Ministre de la Justice relève une erreur matérielle qui s'est glissée dans le texte de la proposition. Il s'agit en fait de l'article 42 et non pas de l'article 43.

\*

Un membre de la Commission pose la question de savoir si le manuel de M. Pierre Majerus « L'Etat luxembourgeois. Manuel de droit constitutionnel et de droit administratif » - ouvrage de référence unique dans le domaine du droit constitutionnel et administratif du Luxembourg, ne devrait pas être réédité.

Il y a lieu de renvoyer à la question parlementaire N° 907 du 21.09.201, annexée au présent procès-verbal.

### **3. 5331 Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires**

La Commission procède à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

#### **Amendement I (article 1<sup>er</sup>)**

Le Conseil d'Etat approuve cet amendement.

#### **Amendement II (article 2)**

Cet amendement n'appelle pas d'observations.

### **Amendement III (article 3)**

Le Conseil d'Etat propose de libeller la 1<sup>ère</sup> phrase comme suit :

*« Les députés non membres de la commission ont le droit d'assister à l'enquête de la commission à moins que la commission n'en décide autrement. »*

La Commission unanime, sur proposition de M. le Rapporteur, fait sien le libellé tel que proposé par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faudrait d'une part, préciser que toute personne qui, à un titre quelconque, assiste à une enquête est tenue préalablement de prêter devant le Président de la commission le serment de respecter le secret des travaux et d'autre part, inclure un renvoi à l'article 458 du Code pénal.

La Commission unanime décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir le texte de l'alinéa 2 tel que proposé.

### **Amendement IV (article 4)**

Le Conseil d'Etat propose de libeller l'alinéa 3 comme suit :

*« En cas de poursuites judiciaires sur des faits qui font l'objet d'une enquête parlementaire, le Procureur d'Etat territorialement compétent est tenu d'en informer la Chambre des députés. »*

Sur proposition de M. le Rapporteur, la Commission unanime décide de reprendre la proposition de texte du Conseil d'Etat.

### **Amendements V, VI, VII (articles 5, 6, 7 à 11)**

Ces amendements n'appellent pas d'observations.

### **Amendement VIII (article 12)**

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande de remplacer les termes « *présomption d'infraction* » par ceux d' « *indices d'infraction* ».

La Commission unanime décide de suivre le Conseil d'Etat en ce sens qu'elle adopte sa proposition de remplacer les termes « *présomption d'infraction* » par ceux d' « *indices d'infraction* ».

La Secrétaire,

Le Président,

Tania Braas

Paul-Henri Meyers

- Annexes :
- Tableau synoptique relatif à la prise de position du Ministère de la Justice
  - Question parlementaire N°907 du 21.09.2010

# Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. N° 6030)

## Prise de position du Ministère de la Justice

Le Ministre de la Justice a saisi les autorités judiciaires aux fins d'aviser la proposition de révision constitutionnelle.

Sont joints en annexe de la présente prise de position :

- l'avis de la Cour supérieure de Justice, du Parquet général, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de paix de Diekirch, dénommé ci-après « l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire » ;
- l'avis de la Cour administrative ;
- l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ;
- l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette.

La proposition de révision constitutionnelle donne lieu aux observations et propositions suivantes :

### I. Chapitre 7.- De la Justice

#### **Intitulé du chapitre**

Le Ministère de la Justice propose d'adapter l'intitulé du Chapitre 7 en remplaçant l'expression « *De la Justice* » par l'expression « *Du pouvoir judiciaire* ».

À l'instar de l'article 49bis de la Constitution, l'article 122 de la proposition de révision fait expressément référence au pouvoir judiciaire qui constitue une notion plus précise. Par ailleurs, la Constitution belge utilise ce concept également pour intituler le Chapitre VI du Titre III.

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</b>	<b>Proposition du Ministère de la Justice</b>
<b>Art. 49.</b> <i>La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux.</i>  <i>Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.</i>	<b>Art. 104.</b> <i>La justice est rendue par les cours et tribunaux.</i>	<b>Art. 104.</b> <i>La justice est rendue par les cours et tribunaux.</i>  <u><i>Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.</i></u>

Le Ministère de la Justice peut approuver la proposition de révision dans la mesure où elle supprime la référence au Grand-Duc lorsque la justice est rendue. Cette proposition vise à rendre le texte constitutionnel en phase avec les réalités institutionnelles contemporaines et à mettre en évidence l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Se pose la question de l'exécution des décisions de justice, alors que le texte de l'article 49, alinéa 2, qui sert de fondement à la formule exécutoire, ne figure plus dans la proposition de révision. D'après les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire, l'exécution d'une décision de justice excède la fonction juridictionnelle. Le Ministère de la Justice partage cette analyse.

Dans un souci de renforcer la sécurité juridique et la transparence, le Ministère de la Justice propose d'ajouter un deuxième alinéa à l'article 104 de la proposition de révision en reprenant le texte de l'article 49, alinéa 2. de la Constitution en vigueur qui est libellé comme suit : « *Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.* » Ainsi, l'article 104 aurait la même structure que l'article 40 de la Constitution belge suivant lequel la justice n'est pas rendue au nom du Roi, mais les décisions de justice sont exécutées au nom de celui-ci.

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
Néant.	<p><b>Art. 105.</b> <i>Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.</i></p> <p><i>Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.</i></p>	<p><b>Art. 105.</b> <u><i>(1) L'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles est garantie.</i></u></p> <p><u><i>(2) Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles. Le Ministre de la Justice peut arrêter des directives générales de politique criminelle.</i></u> »</p>

Actuellement, le principe de l'indépendance des juges ne résulte que de manière implicite des règles constitutionnelles concernant le statut personnel des juges, et plus particulièrement la nomination, l'inamovibilité, la fixation de leurs traitements et les incompatibilités relatives à leurs fonctions.

Le Ministère de la Justice salue la reconnaissance formelle par le futur texte constitutionnel du principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire qui est le propre de tout Etat de droit. Toutefois, il est indiqué d'adapter le libellé du texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle sur base des observations et propositions formulées par les autorités judiciaires.

#### - Juges

Les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire estiment que « *l'indépendance du juge ne se conçoit que par rapport à ses fonctions et dans la limite de celles-ci et ne saurait s'étendre à des questions de nature administrative relevant du statut général de la fonction publique. Mettre l'accent sur les compétences juridictionnelles risque toutefois de donner lieu à des difficultés de délimitation par rapport à des actes qualifiés traditionnellement d'actes d'administration judiciaire que le juge pose ès-qualité ou à des fonctions que le juge occupe, de par la loi, dans des organismes ou des commissions relevant du droit public, toujours ès-qualité de juge.* »

De l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire, le critère déterminant devrait être « *l'indépendance du juge dans ses fonctions juridictionnelles. La sauvegarde de*

*cette indépendance a toutefois des implications sur le statut du magistrat qui doit être entouré de garanties particulières destinées à assurer l'indépendance fonctionnelle. Faut-il rappeler ici la problématique du recrutement, des nominations et de la discipline. »*

Dans un souci d'éviter l'impression que l'indépendance des magistrats du siège est limitée au seul exercice des compétences juridictionnelles, le Ministère de la Justice peut se rallier à la proposition faite par les auteurs de l'avis précité de rédiger l'alinéa premier de l'article 105 comme suit : « *L'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles est garantie* ».

#### - Ministère public

Les autorités judiciaires sont partagées quant à la consécration de l'indépendance du ministère public dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions au deuxième alinéa de l'article 105. L'avis majoritaire de l'ordre judiciaire salue cette proposition « *en ce qu'elle reconnaît que le ministère public constitue une partie intégrante du pouvoir judiciaire et fournit une réponse aux interrogations formulées par la Cour européenne des droits de l'homme sur la qualité de magistrats des membres du ministère public.* » D'après l'auteur de l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, l'extension de l'indépendance au ministère public « *qui n'est guère motivée est certes réalisable et ne soulève pas d'objection de principe de la part des magistrats du siège de la présente juridiction. Cependant, elle ne correspond pas véritablement à une nécessité et va à l'encontre d'un principe d'organisation judiciaire plus que bicentenaire définissant la répartition des rôles dans la magistrature.* »

Dans un souci de garantir la sécurité juridique et la transparence, le Ministère de la Justice est favorable à la reconnaissance dans le texte constitutionnel du principe de l'indépendance du ministère public dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions, sous réserve d'adapter le libellé du texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire notent que « *les dispositions de la proposition de révision diffèrent du texte correspondant de la Constitution belge en ce que le pouvoir politique ne peut pas émettre de directives individuelles. Il s'agit-là d'une clarification utile qui ne fait d'ailleurs qu'entériner la pratique constitutionnelle en la matière. Comme le droit du gouvernement de donner des directives générales ne constitue pas, comme dans le texte belge, une limitation de l'indépendance dans des dossiers individuels, les auteurs du présent avis proposent de scinder l'alinéa en deux phrases, la première consacrant l'indépendance du ministère public, la deuxième ayant trait au pouvoir de directive des instances politiques. À cet égard, il est proposé d'omettre la précision commençant par les mots « y compris .. », dès lors que les directives en matière de politique criminelle englobent nécessairement la recherche et la poursuite. Il est, par ailleurs, peu indiqué de faire figurer des précisions introduites par des formules comme « notamment » ou « y compris » dans un texte constitutionnel. Plutôt que de parler de ministre « compétent », les auteurs du présent avis préconisent le recours au concept de « gouvernement » ou de « ministre ayant la Justice dans ses attributions ». » D'après les auteurs de l'avis précité, le texte de l'article 105 se lirait dès lors comme suit : « *Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles. Le gouvernement (ou le ministre ayant la Justice dans ses attributions) peut arrêter des directives générales de politique criminelle.* »*

D'une manière générale, le Ministère de la Justice est favorable au texte proposé par les autorités judiciaires qui prévoit deux options en ce qui concerne l'autorité compétente pour fixer des directives générales de politique criminelle. Considérant le fait que le Ministre de la Justice a déterminé les directives générales de politique criminelle au cours des dernières décennies, il est proposé de consacrer cette pratique au niveau du texte constitutionnel. À noter que les nouvelles dispositions constitutionnelles nécessitent une modification des articles du Code d'instruction criminelle relatifs au pouvoir du Ministre de la Justice d'ordonner des poursuites.

Dans un souci de garantir une bonne lisibilité de l'article 105, le Ministère de la Justice propose de scinder cette disposition en deux paragraphes distincts : Le premier paragraphe vise les magistrats du siège qui sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Le deuxième paragraphe consacre l'indépendance du ministère public dans l'exercice des recherches et des poursuites des auteurs d'infractions ainsi que le pouvoir du Ministre de la Justice d'arrêter des directives générales de politique criminelle.

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 84.</b> Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.</p> <p><b>Art. 85.</b> Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.</p>	<p><b>Art. 106.</b> Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.</p> <p><b>Art. 107.</b> Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.</p>	Néant.
<p>La proposition de révision reprend les textes constitutionnels en vigueur. Les juridictions de l'ordre judiciaire sont juges de droit commun en matière de droits civils et de droits politiques. La loi peut conférer la connaissance de droits politiques aux juridictions administratives qui se voient alors attribuer une compétence d'exception. L'article 95 <i>bis</i> actuel – article 119 de la proposition – rend les juridictions administratives directement compétentes en matière de contentieux administratif.</p> <p>Dans son avis, la Cour administrative propose d'adapter la proposition de manière à « attribuer ponctuellement, de manière accessoire à un recours administratif, la connaissance de litiges portant sur des droits civils aux juridictions administratives. » À titre d'exemple, les juridictions administratives devraient être compétentes pour allouer des dommages et intérêts en réparation du dommage causé par une décision administrative déclarée illégale.</p> <p>Vu que la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction fonctionne de manière satisfaisante, le Ministère de la Justice propose le statu quo dans le sens que les juridictions de l'ordre judiciaire restent exclusivement compétentes pour statuer sur les contestations ayant pour objet des droits civils.</p> <p>Les articles 106 et 107 se bornent à faire référence aux « tribunaux » sans préciser si celles-ci relèvent de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif. Bien qu'il soit communément admis que ces dispositions visent les juridictions de l'ordre judiciaire, les exigences de sécurité juridique et de transparence plaident en faveur d'une précision du texte dans ce sens. La section 2 du chapitre 7 est intitulée « juridictions de l'ordre judiciaire » Dès lors, il est proposé de remplacer le mot « tribunaux » par l'expression « juridictions de l'ordre judiciaire » au niveau des articles 106 et 107.</p>		
Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 87.</b> Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice.</p>	<p><b>Art. 109.</b> L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi.</p>	Néant.
<p>Le Ministère de la Justice approuve la proposition de renvoyer à la loi pour organiser les juridictions.</p>		

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 88.</b> <i>Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.</i></p> <p><b>Art. 89.</b> <i>Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.</i></p>	<p><b>Art. 110.</b> <i>Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.</i></p> <p><b>Art. 111.</b> <i>Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.</i></p>	Néant.
<p>Dans le respect d'une certaine tradition constitutionnelle, le Ministère de la Justice approuve la proposition de conserver les dispositions sur la publicité des audiences des juridictions et la motivation des décisions de justice, même si ces principes figurent également dans la Convention européenne des droits de l'homme.</p> <p>Au regard de la jurisprudence relative à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et dans la perspective d'une prise en considération régulière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le Ministère de la Justice partage l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire de ne pas insérer dans la Constitution de nouvelles dispositions sur l'impartialité du juge, le caractère équitable de la procédure, le respect des droits de la défense ou le délai raisonnable.</p>		
Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 95.</b> <i>(2<sup>e</sup> phrase) La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.</i></p>	<p><b>Art. 113.</b> <i>La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.</i></p>	<p><b>Art. 113.</b> <i>La Cour constitutionnelle règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.</i></p>
<p>La proposition reprend le texte actuel prévoyant que la Cour supérieure de justice règle les conflits d'attribution. Cette disposition a été introduite dans la Constitution à une époque où il n'existait qu'un seul ordre de juridiction et que la Cour supérieure de Justice était au sommet de la hiérarchie judiciaire. Vu la création de l'ordre administratif en 1996 et la mise en place de la Cour constitutionnelle en 1997, la Cour supérieure de Justice ne constitue plus la juridiction hiérarchiquement la plus élevée dans le système judiciaire luxembourgeois.</p> <p>Dans son avis, la Cour administrative note qu'il est « <i>anormal que les conflits d'attribution – entre autres entre juridictions judiciaires et juridictions administratives – soient réglés par une seule juridiction judiciaire, alors même qu'il existe une juridiction dont on peut estimer qu'elle se trouve désormais au sommet de la hiérarchie juridictionnelle et que c'est la seule à regrouper, en son sein, des magistrats des deux ordres de juridiction, judiciaire et administratif.</i> » Même si la connaissance des conflits d'attribution est de la compétence de la Cour supérieure de justice, cette juridiction pourrait être obligée de saisir la Cour constitutionnelle pour statuer sur la constitutionnalité d'une loi attribuant compétence à un ordre de juridiction.</p> <p>Le Ministère de la Justice se rallie à la proposition de la Cour administrative d'attribuer la connaissance des conflits d'attribution à la Cour constitutionnelle. Il est proposé de rédiger l'article 113 de la proposition comme suit: « <i>La Cour constitutionnelle règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.</i> »</p>		

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 91.</b> Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. - Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. - Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.</p> <p>Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.</p>	<p><b>Art. 114.</b> Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.</p> <p>Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.</p>	<p><b>Art. 114.</b> (1) <u>Les juges de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par une décision judiciaire. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.</u></p> <p><u>(2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi.</u></p> <p><u>(3) L'instruction des affaires disciplinaires visant les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif relève du Conseil national de la Justice. Statuent comme juridiction de première instance sur les affaires disciplinaires, la Cour supérieure de Justice compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et la Cour administrative compétente à l'égard des magistrats de l'ordre administratif. En appel, le contentieux disciplinaire relève de la Cour constitutionnelle compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.</u></p> <p><u>(4) En matière disciplinaire, la loi détermine la procédure et les sanctions.</u></p>
<p>Le Ministère de la Justice approuve la proposition de reprendre le texte actuel sur l'inamovibilité des juges en intégrant les magistrats des juridictions administratives. Toutefois, il est superflu et de mauvaise technique rédactionnelle de mentionner dans la Constitution les différentes fonctions juridictionnelles qui figurent d'ores et déjà dans la loi sur l'organisation judiciaire, respectivement la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.</p> <p>Dans la suite logique de la nouvelle disposition sur l'indépendance fonctionnelle du ministère public, les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire proposent de prévoir un statut particulier pour les membres du ministère public. « <i>Même si le principe de l'inamovibilité ne saurait s'appliquer tel quel, la</i></p>		

*garantie de l'indépendance dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions requiert la mise en place d'un statut différent de celui qui vaut pour l'ensemble de la fonction publique. Cette question est, à son tour, liée à celle de la détermination des compétences d'un éventuel conseil de la justice ou de la magistrature. Différentes solutions sont envisageables : Prévoir des garanties constitutionnelles pour les mutations ou démissions des membres du ministère public à l'article 114 nouveau en relevant qu'une telle mesure ne peut intervenir qu'après une procédure disciplinaire pour faute grave ; renvoyer à la loi sur l'organisation judiciaire pour assurer ces garanties, ce qui permet de couvrir également les cas de mise à la retraite pour affection grave, inaptitude ou infirmité visés aux articles 174 et suivants de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; prévoir des garanties dans le cadre des compétences du Conseil de la justice. »*

Dans un souci de garantir l'indépendance du ministère public dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions, il est proposé de préciser au niveau du deuxième paragraphe de l'article 114 que les membres du ministère public ont la qualité de magistrat relevant de l'ordre judiciaire et que leur statut est déterminé par la loi. Cela vise notamment les mutations, démissions, mises à la retraite des magistrats du ministère public.

En 2007, la Conférence nationale de la Justice a examiné le statut de la magistrature et a formulé un certain nombre de recommandations dans cette matière. Plus particulièrement, Le droit disciplinaire des magistrats a fait de nombreuses critiques (voir pages 25 à 29 du rapport intermédiaire) qui ont notamment porté sur l'autorégulation de la magistrature en matière disciplinaire, l'exercice des fonctions d'instruction et de jugement par une seule autorité judiciaire ainsi que l'absence de double degré de judiciaire.

Sur base des recommandations formulées par la Conférence nationale de la Justice, le Ministère de la Justice propose d'ajouter un troisième paragraphe à l'article 114 dont l'objet est de préciser les autorités compétentes pour instruire et juger les affaires disciplinaires des membres de la magistrature. En matière disciplinaire, l'exercice des fonctions d'instruction et de jugement devrait relever d'autorités distinctes. Dans un souci de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, le futur Conseil national de la Justice devrait instruire les affaires disciplinaires visant les magistrats de l'ordre judiciaire (juges et membres du ministère public) et ceux de l'ordre administratif. Par ailleurs, le double degré de juridiction devrait être consacré. Seraient les juridictions disciplinaires de première instance, la Cour supérieure de Justice compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et la Cour administrative compétente à l'égard des magistrats de l'ordre administratif. En appel, la Cour constitutionnelle statuerait comme juridiction d'appel compétente à l'égard des magistrats des deux ordres.

Enfin, il est suggéré d'insérer un quatrième paragraphe à l'article 114 précisant que la procédure et les sanctions disciplinaires sont déterminées par la loi. Une révision constitutionnelle dans le sens préconisé par le Ministère de la Justice impliquerait une réforme de la loi sur l'organisation judiciaire et de celle portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</b>	<b>Proposition du Ministère de la Justice</b>
<p><b>Art. 90.</b> <i>Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. - Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice.</i></p>	<p><b>Art. 117.</b> <i>Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement.</i></p> <p><i>Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice.</i></p>	<p><b>Art. 117.</b> <u>Les magistrats du siège sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice.</u></p> <p><u>Les magistrats du ministère public sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de la Justice et avis du Conseil national de la Justice.</u></p> <p><u>La procédure et les modalités de nomination sont déterminées par la loi.</u></p>

À l'instar de ce qui est prévu pour les nominations en matière civile et militaire, les auteurs de la proposition de révision constitutionnelle proposent de transférer le pouvoir de nomination des magistrats du Grand-Duc au Gouvernement. Les articles 117 et 119, paragraphe 5 prévoient respectivement que les magistrats des ordres judiciaire et administratif sont nommés par le Gouvernement et que ceux en haut des hiérarchies sont nommés après avis respectivement de la Cour supérieure de justice ou de la Cour administrative. D'après l'article 120, paragraphe 3, les membres de la Cour constitutionnelle sont également nommés par le Gouvernement.

La Cour administrative estime que « *le pouvoir exécutif dispose d'un pouvoir extrêmement important, pour ne pas dire exorbitant.* » dans la mesure où les nominations initiales et les promotions des magistrats relèvent de la seule compétence du pouvoir exécutif. « *Un magistrat dont les décisions déplairaient au gouvernement, pourrait voir sa carrière bloquée par le pouvoir politique en place, danger plus que réel en matière de justice administrative où il est dans la nature des choses que des jugements défavorables au gouvernement soient régulièrement pris.* » Il s'agirait « *d'un système extrême qui ne se retrouve que dans très peu d'autres pays, et pour cause, puisqu'il ne semble pas exagéré d'affirmer qu'il met en cause la séparation des pouvoirs et l'indépendance des magistrats du siège.* » En outre, le système en place qui « *ne correspond guère aux standards d'une démocratie* » encourt le reproche de la « *totale opacité, due à l'absence d'un système d'évaluation des magistrats – système pareillement assez unique en Europe – des promotions (et surtout de certains refus de promotions, tant il est vrai qu'en règle générale, c'est l'ancienneté qui détermine l'ordre des promotions).* » Par ailleurs, le système actuel « *permet, en théorie du moins, une mainmise totale du pouvoir exécutif sur la carrière des magistrats, danger qui, en pratique, ne s'est pas concrétisé jusqu'ici, il est vrai.* » Enfin, la Cour administrative regrette que « *la proposition ne prévoit pas la mise en place d'un conseil de la justice indépendant du gouvernement, compétent en matière de recrutement, d'évaluation et de promotion des juges.* »

Les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire estiment qu'il est insuffisant de consacrer à l'article 105 de la proposition de révision l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles « *si on ne garantit pas cette indépendance dès le début de leur carrière.* » Ceux-ci renvoient à la Recommandation no R(94) 12, adoptée par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe le 13 octobre 1994, sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges qui mentionne au Principe I, sub 2. c. que « *l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement* ». Pour des raisons institutionnelles, les auteurs de cet avis « *préconisent le maintien d'une nomination formelle par le Grand-Duc.* » Un conseil de la justice devrait être « *investi du pouvoir de faire des propositions pour la nomination et la promotion des juges.* »

L'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg note que « *le Grand-Duc étant et restant notre chef de l'Etat, il est malaisé de bien cerner pour quelle raison majeure d'ordre juridique ou philosophique, il devrait désormais être privé du pouvoir de nomination. Même à supposer que pareille raison soit donnée et suffisante, il est permis de mettre en doute qu'un parallélisme absolu doive être observé entre les nominations civiles et militaires, d'une part, et celle des juges, d'autre part. Une nomination par le chef de l'Etat marquerait de manière symbolique un égard pour le fait que le pouvoir judiciaire est l'un des trois pouvoirs constitutionnels.* »

Considérant les critiques formulées par les autorités judiciaires, le Ministère de la Justice se prononce contre la proposition d'attribuer la nomination des magistrats au Gouvernement : Vu que les magistrats bénéficient d'un statut différent de celui applicable aux fonctionnaires qui ne sont pas indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, un parallélisme en matière de nomination ne se justifie pas. En outre, la proposition n'est pas compatible avec les standards définis par le Conseil de l'Europe exigeant que les nominations des magistrats incombent à une autorité indépendante du Gouvernement. Par ailleurs, la proposition d'attribuer la nomination des magistrats au Gouvernement n'est pas dans l'intérêt d'une simplification administrative. En effet, cette proposition implique que tous les membres du Gouvernement signeraient les arrêtés de nomination de l'ensemble des magistrats, ce qui entraînerait des lourdeurs et retards.

En vertu des considérations précitées, le Ministère de la Justice propose que le pouvoir de nomination des magistrats reste entre les mains du Grand-Duc. Une nomination par le chef de l'Etat souligne le fait que le pouvoir judiciaire est l'un des trois pouvoirs constitutionnels et met en évidence son indépendance par rapport au pouvoir politique.

Dans un souci de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Ministère de la Justice propose de réformer la nomination des magistrats en attribuant au Conseil national de la Justice le pouvoir soit de proposer soit d'aviser les nominations de ces derniers. Un traitement différencié entre magistrats du siège et magistrats du ministère public s'impose pour les motifs que ceux-ci exercent des fonctions judiciaires distinctes et que le Ministre de la Justice arrête les directives générales de politique criminelle dont l'exécution relève du ministère public.

En matière de nomination des magistrats du siège, le Conseil national de la Justice serait investi du droit de proposition et disposerait ainsi du droit d'initiative pour la totalité des juges, indépendamment de leur place dans la hiérarchie judiciaire. A titre d'exemple, cet organe recenserait les candidatures, étudierait les dossiers des candidats et arrêterait les propositions à soumettre au Grand-Duc. En ce qui concerne la nomination des magistrats du ministère public, le droit d'initiative appartiendrait au Ministre de la Justice et le Conseil national de la Justice rendrait un avis simple relatif à la proposition du Ministre de la Justice. Enfin, la procédure et les modalités de la nomination seraient déterminées par la loi.

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 94.</b> Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.</p> <p>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.</p>	<p><b>Art. 118.</b> Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.</p> <p>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.</p>	Néant.

Dans la logique de l'organisation d'une structure juridictionnelle unique, les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire « préconisent l'intégration des juridictions sociales et des juridictions du travail dans un futur ordre juridictionnel unique. Il en va de même pour les tribunaux dits militaires. » Si cette proposition était adoptée, alors l'article 118 perdrait sa raison d'être.

Considérant la volonté de conserver les deux ordres de juridiction, le Ministère de la Justice propose d'écarter la proposition figurant dans l'avis précité.

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 95 bis.</b> (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</p>	<p><b>Art. 119.</b> (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</p>	<p><b>Art. 119.</b> (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.</p>

<p>(2) <i>La loi peut créer d'autres juridictions administratives.</i></p> <p>(3) <i>La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.</i></p> <p>(4) <i>Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.</i></p> <p>(5) <i>Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.</i></p>	<p>(2) <i>La loi peut créer d'autres juridictions administratives.</i></p> <p>(3) <i>La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.</i></p> <p>(4) <i>Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.</i></p> <p>(5) <i>Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.</i></p>	<p>(2) <i>La loi peut créer d'autres juridictions administratives.</i></p> <p>(3) <i>La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.</i></p> <p>(4) <i>Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.</i></p> <p>(5) <i>Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le <u>Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice. La procédure et les modalités de nomination sont déterminées par la loi.</u></i></p>
--	---	---

Les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire proposent d'adapter la structure du pouvoir judiciaire. Ceux-ci proposent non seulement d'organiser un ordre juridictionnel unique, mais également d'instaurer un recours en cassation en matière administrative.

Dans son avis, la Cour administrative ne souhaite pas se prononcer en faveur ou en défaveur de la création d'un ordre juridictionnel unique pour le motif qu'elle « *joue son existence même dans un tel débat* ».

Le Ministère de la Justice propose le statu quo, c'est-à-dire la conservation de deux ordres de juridiction. En effet, les juridictions administratives ont pris racine dans le système institutionnel luxembourgeois et font l'objet d'une large acceptation par les justiciables. Après treize ans de fonctionnement qui ont donné pleine satisfaction, l'abolition des juridictions administratives serait difficilement compréhensible. Par ailleurs, une telle abolition n'a jamais été d'actualité dans les systèmes dualistes proches du système luxembourgeois, comme on les retrouve en France et en Belgique,

D'autre part, le Ministère de la Justice partage l'avis de la Cour administrative qui se prononce contre la création d'un pourvoi en cassation en matière de contentieux administratif. En effet, la justice administrative, qui est actuellement organisée à deux degrés de juridiction, satisfait largement aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme qui réclame un double degré de juridiction seulement en matière pénale. En outre, il convient d'éviter la paralysie des administrations par une multiplication des voies de recours. Enfin, l'adjonction d'une troisième voie de recours ne conduirait pas forcément à plus de sécurité juridique dans la mesure où il y a toujours des revirements de jurisprudence.

Pour ce qui est des nominations des magistrats des juridictions administratives, le Ministère de la Justice renvoie à ses observations et propositions faites dans le cadre de l'article 117 de la proposition de révision. A l'instar des magistrats du siège de l'ordre judiciaire, les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif devraient être nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice.

Dans un souci de garantir le parallélisme des formes avec la section 7 consacrant l'expression « *juridictions de l'ordre judiciaire* », il est proposé de remplacer l'expression « *juridictions administratives* » par celle de « *juridictions de l'ordre administratif* » au niveau de l'intitulé de la Section 7 et de l'article 119, paragraphes 3 et 4.

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 95 ter.</b> (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.</p> <p>(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.</p> <p>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.</p> <p>(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.</p>	<p><b>Art. 120.</b> (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.</p> <p>(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.</p> <p>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.</p> <p>(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.</p>	<p><b>Art. 120.</b> (1) La Cour <u>constitutionnelle</u> statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.</p> <p>(2) La Cour <u>constitutionnelle</u> est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.</p> <p>(3) La Cour <u>constitutionnelle</u> est composée du Président de la Cour <u>supérieure</u> de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de <u>cassation</u> et de cinq magistrats nommés par le <u>Grand-Duc</u>, sur l'avis conjoint de la Cour <u>supérieure</u> de Justice et de la Cour administrative. <u>La Cour constitutionnelle comprend également neuf membres suppléants qui sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de Justice et de la Cour administrative.</u> Les dispositions des articles <u>105</u>, 114, 115 et 116 leur sont applicables.</p> <p>(4) La Cour <u>constitutionnelle</u> comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.</p> <p>(5) L'organisation de la Cour <u>constitutionnelle</u> et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.</p>

Le Ministère de la Justice propose d'adapter le texte de la proposition de révision comme suit :

Les membres de la Cour constitutionnelle devraient être nommés par le Grand-Duc, et non pas par le Gouvernement. Il est renvoyé aux observations faites dans le cadre de l'article 117 de la proposition de révision.

Dans un souci de garantir une bonne administration de la justice constitutionnelle, le Ministère de la Justice soutient la proposition des autorités judiciaires

de prévoir des membres suppléants auprès de la Cour constitutionnelle. Cette proposition se justifie d'autant plus que la Cour constitutionnelle devrait être investie de nouvelles missions, c'est-à-dire le règlement des conflits d'attribution (article 113) et le jugement en appel des affaires disciplinaires visant les magistrats (article 114). Le nombre des membres suppléants devrait être identique à celui des membres effectifs. Les neuf membres suppléants devraient être nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de Justice et de la Cour administrative.

Afin de garantir la sécurité juridique, il est suggéré de faire un renvoi à l'article 105 de la proposition de révision qui prévoit l'indépendance dans l'exercice de la fonction juridictionnelle. Cela viserait les membres effectifs et les membres suppléants de la Cour constitutionnelle.

En outre, il est proposé de retenir un « c » minuscule au niveau des mots « *Constitutionnel* » et « *Cassation* » ainsi qu'un « j » minuscule au niveau du mot « *Supérieur* ».

Toutefois, le Ministère de la Justice ne soutient pas la proposition des autorités judiciaires consistant à investir le ministère public du pouvoir de présenter des conclusions dans toutes les affaires pendantes devant la Cour constitutionnelle, et non seulement dans celles où il est partie dans le litige devant le juge de renvoi. En matière de contentieux administratif, le système judiciaire luxembourgeois ne prévoit pas l'intervention du ministère public. Lorsqu'une juridiction administrative saisit la Cour constitutionnelle d'une question de constitutionnalité d'une loi, c'est le délégué du Gouvernement qui présente les conclusions devant la Cour constitutionnelle.

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
Néant.	Néant.	<p><b><i>Section 5.- Du Conseil national de la Justice</i></b></p> <p><b><i>Art. 120 bis. La loi crée un Conseil national de la Justice qui a notamment pour missions de préserver l'indépendance de l'autorité judiciaire et d'évaluer de manière transparente le fonctionnement de la justice.</i></b></p> <p><b><i>Le Conseil national de la Justice exerce ses compétences dans les matières déterminées par les articles 114, 117 et 119 de la Constitution ainsi que par la loi.</i></b></p> <p><b><i>La composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la Justice sont déterminés par la loi en fonction des missions, matières et compétences.</i></b></p>

Le programme gouvernemental de 2009 prévoit la mise en place « *d'un Conseil national de la magistrature comme garant de l'indépendance de l'appareil judiciaire. Ce nouvel organe sera composé majoritairement de magistrats.* » Sans présenter de proposition de texte, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés s'est prononcée également en faveur de la création d'un tel organe (voir commentaire de l'article 105 de la proposition n° 6030).

La magistrature semble être partagée quant à l'institution d'un Conseil national de la Justice. Les juridictions de l'ordre administratif déclarent être

favorables à la création d'un Conseil national de la Justice. L'auteur de l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg est plus réticent et « *s'étonne du lien de causalité établi par l'auteur du commentaire des articles entre la création d'un tel organe et l'indépendance de la justice.* » Parmi les arguments avancés contre la création d'un Conseil national de la Justice, l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire note « *la crainte d'une mainmise externe, en particulier politique, sur la justice qui irait à l'encontre de l'objectif de la reconnaissance de l'indépendance proclamé dans le nouveau texte constitutionnel. Le risque de mainmise externe est, à l'évidence, fonction de la composition du conseil.* » Parmi les arguments reconnus comme plaidant en faveur de la création d'un tel conseil, l'avis précité avance « *les impératifs de transparence de la justice et de lutte contre le corporatisme ou l'apparence du corporatisme, les insuffisances du mécanisme actuel de pure autorégulation et le renforcement de la légitimité de la justice.* » Enfin, l'avis souligne « *la nécessité d'ouvrir la justice à la société civile et de rencontrer les critiques relatives au corporatisme d'un corps qui échappe, à l'heure actuelle, à tout contrôle externe.* »

Le Ministère de la Justice propose de compléter la proposition n° 6030 en ajoutant une disposition constitutionnelle relative au Conseil national de la Justice. Dans un souci de garantir une bonne lisibilité du futur texte constitutionnel, il est suggéré d'intégrer le nouvel article 120 bis dans une section spécifique qui figure à la fin du Chapitre 7 et après la section consacrée à la Cour constitutionnelle.

L'expression « Conseil national de la Justice » met en évidence l'idée d'une composition mixte qui implique la participation non seulement de magistrats, mais également de personnes extérieures à la magistrature. Pourraient faire partie du futur organe des représentants de la société civile, de l'Université de Luxembourg, du Barreau et éventuellement d'autres professions judiciaires. Suivant l'avis n° 10(2007) du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) qui fonctionne dans le cadre du Conseil de l'Europe, une composition mixte « *présente l'avantage d'une part d'éviter le corporatisme et d'autre part de refléter les différents courants d'opinion de la société et apparaître ainsi comme une source supplémentaire de légitimation du pouvoir judiciaire.* »

Il est proposé de consacrer deux missions dans la future Constitution: D'une part, le Conseil national de la Justice aurait pour mission de préserver l'indépendance de l'autorité judiciaire telle que déterminée par l'article 105 de la proposition. Cette indépendance n'est pas une fin en soi, mais elle est exclusivement destinée à assurer l'impartialité de l'autorité judiciaire. D'autre part, le futur organe aurait pour mission d'évaluer le fonctionnement de la justice en garantissant la transparence. Dans l'avis précité, le Conseil consultatif des juges européens note que « *le Conseil de la Justice devrait promouvoir l'efficacité et la qualité de la justice, contribuant ainsi de veiller au respect de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et à renforcer la confiance des usagers dans la justice.* » Par ailleurs, la justice devrait être mieux lisible pour être acceptée par les citoyens.

Le Conseil national de la Justice devrait être institué par un texte législatif. La Constitution et la loi définiraient les matières dans lesquelles le Conseil national de la Justice exercerait ses compétences. Il est proposé de déterminer dans la future Constitution les compétences du Conseil national de la Justice en matière de nomination (articles 117 et 119) et de discipline (article 114) des magistrats. En outre, la loi pourrait attribuer au futur organe des compétences dans d'autres matières, comme par exemple le recrutement des attachés de justice, la formation initiale et continue ainsi que la déontologie des magistrats. Dans le cadre de sa mission d'évaluation, cet organe pourrait non seulement recevoir et s'assurer du suivi des plaintes des justiciables visant le fonctionnement de la justice, mais également engager des enquêtes et réaliser des audits. Par ailleurs, il émettrait des recommandations et des avis au sujet de projets ou de propositions de loi, dont plus particulièrement ceux ayant trait à l'organisation de la justice et au statut des magistrats.

Enfin, la composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la Justice seraient déterminés par la loi en fonction des différentes missions, matières et compétences. Il s'agirait donc d'une composition à géométrie variable. Dans un souci d'éviter toute manipulation ou toute pression induite sur les magistrats, le Conseil national de la Justice statuant en matière de recrutement, de nomination, d'avancement et de discipline des magistrats devrait être composé d'une majorité substantielle de membres de la magistrature. Dans le cadre de sa mission d'évaluation du fonctionnement de la justice, une large participation de non-magistrats devrait être garantie afin d'éviter le corporatisme et de renforcer la confiance des citoyens dans la justice.

## II. Autres dispositions relevant de la compétence du Ministère de la Justice

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 17.</b> <i>La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.</i></p>	<p><b>Art. 21.</b> <i>La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.</i></p>	<p><b>Art. 21.</b> <i>La peine de la confiscation des biens ne peut être établie <u>que dans les cas prévus par la loi.</u></i></p>
<p>L'auteur de l'avis de Justice de paix d'Esch-sur-Alzette s'est interrogé sur la portée du texte qui n'a pas été changé depuis l'adoption de la Constitution en 1868. « <i>Il a été traditionnellement admis qu'il ne s'opposerait pas à la confiscation ni de l'objet ayant servi à commettre l'infraction, ni du produit de l'infraction. Or il s'est avéré ces dernières années, en Italie notamment, que la confiscation des biens est une arme décisive dans la lutte contre le crime organisé. En conséquence la loi du 01<sup>er</sup> août 2007 a profondément modifié les articles 31 et 32 du Code Pénal consacrés à la confiscation des biens et a introduit un nouvel article 32-1, étendant notablement la liste des biens sujets à confiscation. Une décision de la Cour Constitutionnelle déclarant dans le cadre d'un procès contre le crime organisé respectivement le blanchiment les susdits articles du Code Pénal contraires à la Constitution aurait un effet désastreux sur la réputation internationale de notre pays.</i> »</p> <p>En souscrivant à l'analyse faite par la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette, le Ministère de la Justice propose d'adapter le texte constitutionnel en prévoyant que la peine de la confiscation des biens ne peut être prononcée que dans les cas prévus par la loi.</p>		
Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 38.</b> <i>Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.</i></p>	<p><b>Art. 56.</b> <i>Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.</i></p>	<p><b>Art. 56.</b> <i>Le Grand-Duc a le droit de remettre, de réduire <u>ou de commuer les peines privatives de liberté</u> prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.</i></p>
<p>L'auteur de la proposition de révision constitutionnelle propose de modifier le texte actuel et de prévoir que c'est la loi qui règle les modalités de l'exercice du droit de grâce.</p> <p>Il paraît à première vue que l'exercice d'un droit régalien, et le droit de grâce en est un, ne devrait pas être réglementé par le législateur à moins qu'il ne soit envisagé de restreindre le droit de grâce, ce que le Constituant, c'est-à-dire la Chambre des Députés, peut évidemment faire par la voie d'une modification de la Constitution.</p> <p>La référence à une « loi d'exécution » suscite d'ailleurs un autre problème pratique alors que la loi devrait être votée en même temps que la révision constitutionnelle sous peine de créer un vide juridique en ce qui concerne les recours en grâce en voie d'examen au moment de la modification de l'article de la Constitution relatif au droit de grâce.</p>		

Indépendamment de cette considération d'ordre technique, la pratique montre, et il est aisé de s'en rendre compte à la lecture du rapport d'activités du Ministère de la Justice, que sur 418 demandes en grâce présentées en 2009, 329 demandes concernaient des interdictions de conduire prononcées par les juridictions. Il s'agit essentiellement de demandes tendant à la restitution du permis de conduire pour les trajets domicile – lieu de travail et retour, pour les trajets à effectuer dans l'exercice de la profession, pour suivre des cours, pour exercer un droit de visite, pour suivre un traitement médical ou faire des courses.

Le droit de grâce qui, à l'origine, permettait au Souverain de remettre des peines dont l'exécution aurait été particulièrement dure, la peine capitale à l'époque, - ou de réduire des peines d'emprisonnement très longues, est devenu peu à peu une troisième voie de recours.

Aussi convient-il de se demander s'il ne faudrait pas limiter la grâce à des peines privatives de liberté dont il peut s'avérer en cours d'exécution qu'elles pourraient être remises ou modifiées. Même si des mesures telles que le sursis à l'exécution et la semi-liberté permettent au responsable de l'exécution des peines d'atténuer les effets d'une peine qui, justifiée au moment de son prononcé, s'avère en cours d'exécution comme inadaptée, la possibilité d'une mesure de grâce devrait être maintenue comme dernier recours pour les peines privatives de liberté.

Le Grand-Duc devrait ainsi pouvoir remettre ou réduire une peine de prison, c'est-à-dire limiter sa durée ou la commuer en décidant que l'exécution d'une peine privative de liberté peut être remplacée par l'exécution de travaux d'intérêt général ou par le paiement d'une amende.

Par contre, le recours abusif à la grâce pour la remise des interdictions de conduire, des amendes, des confiscations et de certaines incapacités devrait pencher vers une restriction du droit de grâce.

Aussi est-il proposé de libeller l'article 56 comme suit : « *Le Grand-Duc a le droit de remettre, de réduire ou de commuer les peines privatives de liberté prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.* » Le droit de vote perdu à la suite d'une condamnation pénale peut, par ailleurs, en vertu de l'article 53 (article 65 nouveau), être remis par la voie de la grâce.

En parallèle, le contentieux des affaires d'interdiction de conduire judiciaire devrait être revu.

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 53.</b> <i>Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles:</i></p> <p>1° <i>les condamnés à des peines criminelles;</i></p> <p>2° <i>ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation;</i></p> <p>3° <i>les majeurs en tutelle.</i></p> <p><i>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.</i></p> <p><i>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale.</i></p>	<p><b>Art. 65.</b> <i>Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:</i></p> <p>1° <i>les condamnés à des peines criminelles;</i></p> <p>2° <i>ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.</i></p> <p><i>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.</i></p> <p><i>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale.</i></p>	<p><b>Art. 65.</b> <i>Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles :</i></p> <p><u>1° ceux qui sont privés du droit de vote, d'élection et d'éligibilité par condamnation pénale;</u></p> <p>2° <i>les majeurs en tutelle.</i></p> <p><i>Aucun autre cas d'exclusion ne peut être prévu.</i></p> <p><u>Les cours et tribunaux peuvent, dans les cas prévus par la loi, prononcer l'interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité. La durée de l'interdiction de ces droits ne peut pas excéder dix ans en cas de condamnation pour crime et</u></p>

cing ans en cas de condamnation pour délit.

*Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale.*

Pour répondre à une recommandation émise par le Médiateur, les auteurs de la proposition de révision proposent de modifier, à l'article 65 du nouveau texte, les dispositions de l'actuel article 53, alinéa 1<sup>er</sup>, relatives à la privation du droit de vote actif et passif dont font l'objet les condamnés à certaines peines.

*Les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire « s'interrogent sur la consécration du critère de la détention dans la nouvelle disposition, et cela pour des raisons de principe et des raisons pratiques. La condamnation à la privation du droit de vote et d'éligibilité est liée à la condamnation et non pas à l'exécution d'une peine privative de liberté. L'application du critère de la détention conduira à des difficultés dans la pratique, notamment si l'on pense à des régimes d'exécution de peine comme un régime de semi-liberté, de congé pénal, d'exécution fractionnée de la peine etc. Si le régime de la peine accessoire de la déchéance du droit de vote est considéré comme contraire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la solution doit consister dans une révision de ce mécanisme de sanction. »*

Le Médiateur estime que « toute interdiction automatique et absolue du droit de vote pour les condamnés à des peines criminelles de plus de 10 ans ne serait pas conforme au niveau de protection minimum tel que défini par la Convention européenne des Droits de l'Homme. » Après avoir pris acte de la proposition de révision constitutionnelle, le Médiateur est d'avis que « l'article 65 dans sa version modifiée n'est guère conforme à l'article 3 du protocole n° 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme alors qu'il prévoit une interdiction automatique et absolue du droit de vote pour des condamnés à des peines criminelles et ce pendant toute la durée de leur détention. »

Les constitutions française et belge ne contiennent pas de règles relatives à la privation du droit de vote actif et passif qui figurent dans un texte législatif, à savoir le Code pénal. D'un point de vue technique, on pourrait envisager une suppression de l'article 65 de la proposition de révision constitutionnelle, de sorte que les règles visant la privation du droit politique en cause seraient intégralement du domaine de la loi. Dans le respect d'une certaine tradition constitutionnelle et vu qu'il s'agit de la privation du droit politique le plus important, il est préférable de conserver dans le texte constitutionnel des règles relatives à la privation du droit de vote actif et passif.

Dans un souci de garantir la conformité des règles en matière de privation du droit de vote actif et passif avec la Convention européenne des droits de l'homme, une réforme s'impose. Ainsi, il est proposé de généraliser le système de déchéance facultative et temporaire.

D'une part, l'interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité devrait relever de l'appréciation du juge. L'expression « interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité » est tirée de l'article 11 du Code pénal.

D'autre part, la durée de l'interdiction de ces droits devrait être limitée dans le temps. Dans ce contexte, il est suggéré de réduire la durée de l'interdiction. La proposition du Ministère de la Justice reprend les durées prévues à l'article 131-26 du Code pénal français qui distingue suivant que l'on se trouve en présence d'un crime ou d'un délit. En effet, les durées figurant aux articles 11, 12 et 24 du Code pénal luxembourgeois (interdiction à vie en cas de réclusion criminelle de plus de dix ans / interdiction de dix à vingt ans en cas de réclusion criminelle de cinq à dix ans / interdiction de cinq à dix ans en cas de peine correctionnelle) sont excessives.

Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 54.</b> (1) <i>Le mandat de député est incompatible:</i></p> <p>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;</p> <p>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;</p> <p>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;</p> <p>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;</p> <p>5° avec celles de commissaire de district;</p> <p>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;</p> <p>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.</p> <p>(2) <i>Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.</i></p> <p><b>Art. 55.</b> <i>Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.</i></p>	<p><b>Art. 66.</b> (1) <i>Le mandat de député est incompatible:</i></p> <p>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;</p> <p>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;</p> <p>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;</p> <p>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;</p> <p>5° avec celles de commissaire de district;</p> <p>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;</p> <p>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.</p> <p>(2) <i>Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.</i></p> <p><b>Art. 69.</b> <i>Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.</i></p>	<p><b>Art. 66.</b> (1) <i>Le mandat de député est incompatible:</i></p> <p>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;</p> <p>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;</p> <p>3° avec celles de magistrat de l'<u>ordre</u> judiciaire <u>et de magistrat de l'ordre administratif</u>;</p> <p>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;</p> <p>5° avec celles de commissaire de district;</p> <p>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;</p> <p>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.</p> <p>(2) <i>Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.</i></p> <p><b>Art. 69.</b> (à supprimer)</p>

Au niveau de l'article 66, paragraphe 3, il y a lieu de retenir un « o » minuscule pour le mot « *Ordre* ».

Le Ministère de la Justice se rallie à la proposition faite par la Cour administrative d'intégrer l'incompatibilité du mandat de député avec la fonction de magistrat de l'ordre administratif dans le texte constitutionnel. Dès lors, l'article 66 de la proposition aurait la teneur suivante: "(1) *Le mandat de député est incompatible: (...) 3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif*".

De l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette, « *ou bien les dispositions fixant les incompatibilités sont à considérer comme textes fondamentaux ayant leur place dans la Constitution et dans ce cas l'article 69 est à écarter, les articles précédents étant à compléter par les dispositions afférentes de la loi électorale, ou bien ces dispositions ne sont pas à considérer comme textes fondamentaux devant être inscrits dans la Constitution et dans ce cas les articles 66, 67 et 68 n'ont pas leur place dans la Constitution mais dans la loi électorale.* »

Le Ministère de la Justice partage l'avis précité suivant lequel « *les dispositions relatives aux incompatibilités sont d'une importance telle qu'elles sont à inscrire à la Constitution.* ». Dans cette optique, la suppression de l'article 69 de la proposition de révision est suggérée.

### III. Divers

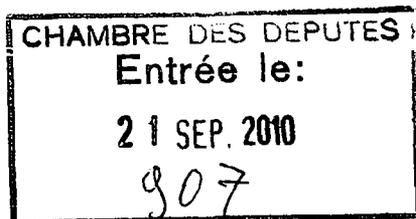
Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 111.</b> <i>Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.</i></p>	<p><b>Art. 10.</b> <i>Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois.</i></p>	<p><b>Art. 10.</b> <i>Toute personne qui se trouve <u>légalement</u> sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, <u>sauf les restrictions établies par la Constitution et les lois.</u></i></p>
<p>La Cour administrative estime que le texte proposé « <i>pourrait être compris dans ce sens que toute personne, même celle qui s'y rend illégalement, y jouirait de la protection de tous ses droits. Or, les personnes qui séjournent illégalement sur le territoire du Luxembourg peuvent, par exemple, faire l'objet d'une mesure de refus d'entrée et de séjour et, en cas d'impossibilité de son exécution immédiate, d'une mesure de rétention administrative. La disposition en question risque d'être lue comme garantissant aux étrangers les mêmes droits qu'aux Luxembourgeois en ce qui concerne la protection de leur personne et de leurs biens.</i> »</p> <p>Même si les auteurs de la proposition ont précisé, dans le commentaire des articles, que « <i>la Constitution elle-même exclut les non-Luxembourgeois de certains droits, notamment des droits politiques</i> » et ont entendu exprimer ainsi la restriction énoncée dans la disposition actuelle de l'article 111 selon laquelle les étrangers jouissent des mêmes droits que les Luxembourgeois « <i>sauf les exceptions établies par la loi.</i> », la Cour administrative est d'avis que « <i>la nouvelle formule, selon laquelle les étrangers jouissent de la protection accordée aux personnes et aux biens, pourrait être « comprise comme une affirmation – positive – qu'ils jouissent des mêmes droits que les Luxembourgeois, tels qu'ils sont énoncés par la Constitution, la loi ne pouvant que les préciser mais non les restreindre.</i> »</p> <p>Face au risque d'interprétation non conforme aux intentions du Constituant, la Cour administrative suggère « <i>de préciser le texte de la proposition de manière à faire ressortir que les lois peuvent restreindre ces droits.</i> » Le Ministère de la Justice soutient la proposition de la Cour administrative de formuler le texte comme suit : « <i>Toute personne qui se trouve légalement sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la Constitution et les lois.</i> »</p>		
Texte en vigueur	Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	Proposition du Ministère de la Justice
<p><b>Art. 36.</b> <i>Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.</i></p>	<p><b>Art. 54.</b> <i>Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.</i></p>	<p>Néant.</p>
<p>Dans son avis, la Cour administrative note que « <i>la proposition risque de maintenir une difficulté qu'elle a essayé d'éliminer dans la nouvelle formulation de l'article 85 qui ne prévoit plus la sanction des lois par le Grand-Duc. Si le Grand-Duc est fondamentalement opposé à une loi votée dont il n'a plus le pouvoir de refuser la sanction, il se peut qu'il se sente dans l'impossibilité de prendre un règlement d'exécution de cette loi. Si le règlement est nécessaire,</i></p>		

*voire indispensable à l'exécution de la loi, comme cela arrive souvent, une situation de blocage identique à celle du refus de sanction d'une loi par le Grand-Duc peut se produire. »*

Le Ministère de la Justice tient à souligner cette difficulté.

<b>Texte en vigueur</b>	<b>Proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</b>	<b>Proposition du Ministère de la Justice</b>
Néant.	<b>Art. 145.</b> <i>Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.</i>	<b>Art. 145.</b> <i>Les dispositions de l'article 42 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.</i>
Le Ministère de la Justice partage l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette suivant lequel l'article 145 de la proposition est « <i>vicié par une erreur matérielle, le renvoi devant incontestablement concerner l'article 42 et non pas l'article 43.</i> »		

Anne Brasseur,  
groupe parlementaire DP  
Felix Braz,  
groupe parlementaire déi gréng



**Monsieur Laurent Mosar**  
**Président de la**  
**Chambre des Député-e-s**  
**Luxembourg**

Luxembourg, le 21 septembre 2010

Monsieur le Président,

Par la présente et conformément à notre règlement interne, nous nous permettons de poser une question parlementaire à Monsieur le Ministre d'Etat et Monsieur le Ministre de la Justice.

En relation avec l'apprentissage et la consultation du droit constitutionnel et administratif du Luxembourg, le manuel dit 'Majeurs' servait pendant de longues années comme une aide très précieuse (MAJERUS Pierre, «L'Etat luxembourgeois. Manuel de droit constitutionnel et de droit administratif»). Entre-temps le manuel en question - ouvrage de référence unique dans ce domaine du droit luxembourgeois - n'est plus en vente.

Dans ce contexte, nous aimerions poser les questions suivantes à Monsieur le Ministre d'Etat et Monsieur le Ministre de la Justice:

- **Est-ce que Messieurs les Ministres partagent notre opinion que le manuel en question devrait être actualisé et réédité ?**
- **Dans l'affirmative, est-ce que Messieurs les Ministres sont d'accord de charger un juriste ou un groupe de juristes en la matière avec les travaux d'actualisation de ce manuel et d'organiser la réédition de l'ouvrage ?**

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos salutations les meilleures.

A handwritten signature in black ink that reads "Felix Braz" followed by a stylized flourish.

**Felix Braz**  
Député déi gréng

A handwritten signature in black ink that reads "Anne Brasseur" with a long, sweeping flourish.

**Anne Brasseur**  
Députée DP