



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 20 octobre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 14 septembre 2010 et du 6 octobre 2010
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
 - Décision à prendre quant à l'avis du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg
 - Continuation des discussions au sujet du Chapitre 7.- De la Justice

*

Présents : Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Lucien Weiler

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Yves Huberty, du Ministère de la Justice

M. Daniel Andrich, du Ministère d'Etat

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

*

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

*

1. **Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 14 septembre 2010 et du 6 octobre 2010**

Les projets de procès-verbaux du 14 septembre 2010 et du 6 octobre 2010 sont approuvés.

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

- Décision à prendre quant à l'avis du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg

La Commission unanime décide de conférer la qualité de documents parlementaires aux avis juridiques suivants :

- l'avis du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg du 9 juillet 2010 ;
 - l'avis commun 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;
 - l'avis de la Cour administrative, du 24 septembre 2009;
 - l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg;
 - l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette, du 1^{er} octobre 2009;
- Continuation des discussions au sujet du Chapitre 7.- De la Justice

Remarques générales

M. le Président donne quelques précisions quant à la manière dont va procéder la Commission dans le cadre de l'analyse du chapitre 7. – De la Justice. Il souligne que les points soulevés et discutés par la Commission ne feront pas l'objet d'amendements parlementaires, mais devront être incorporés dans l'avis du Gouvernement sur la proposition de révision élargée. Est exprimé le souhait de faire parvenir, dans la mesure du possible, pour la fin de l'année 2010, le susdit avis au Conseil d'Etat, afin que ce dernier puisse en tenir compte dans son avis, prévu pour le 1^{er} semestre de l'année 2011.

Etant donné que la modification de la Constitution aura pour corollaire une modification des lois afférentes, notamment la loi sur l'organisation judiciaire, l'orateur souligne que la présente réunion consiste à éclairer le Ministre de la Justice sur les modifications législatives souhaitées par la Commission, afin qu'il puisse en tenir compte dans l'élaboration des projets de loi modifiant les lois afférentes.

M. le Ministre de la Justice précise qu'un consensus au sein de la Commission sur les grandes lignes des dispositions du chapitre 7 faciliterait l'élaboration des différents projets de loi et que suite à l'élaboration de ces différents projets de loi, un arbitrage pourrait être opéré

entre les dispositions devant finalement être incorporées dans la nouvelle Constitution et celles pouvant être inscrites dans les différentes lois modificatives. Il rappelle de nouveau que, dans un souci de sécurité juridique, la présente proposition de révision, ainsi que les différents projets de loi afférents, devront être votés en même temps.

Il est retenu que la Commission établira lors d'une prochaine réunion un listage des modifications à opérer au plan législatif, en faisant la différence entre les lois modificatives devant impérativement être votées en même temps que la proposition de révision et les lois prévues par la nouvelle Constitution, dont le vote simultané ne s'impose pas d'un point de vue juridique. L'échéancier du dépôt à la Chambre des Députés des différents projets de loi portant modification des lois afférentes pourra par la suite être arrêté, de sorte que le vote simultané de ces projets de loi avec la présente proposition de révision est garanti.

Quant à la proposition d'un membre de la Commission d'instaurer une obligation légale de mettre en conformité à la Constitution une disposition légale déclarée non conforme à la Constitution par la Cour constitutionnelle, M. le Président répond que cette discussion a déjà été menée au sein de la Commission¹ et qu'une des propositions prévoyait que dans le cas où la Cour constitutionnelle déclarerait une disposition légale non conforme à la Constitution, elle serait abrogée par l'effet de la loi après l'expiration d'un délai raisonnable (trois ou six mois, à définir) à compter de la date de publication de l'arrêt au Mémorial. Est encore souligné qu'en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, la Cour constitutionnelle ne peut pas abroger une norme légale déclarée non conforme à la Constitution.

Tout en ne s'opposant pas à cette proposition de texte, M. le Ministre de la Justice donne toutefois à considérer qu'elle ne résout pas le problème quant au fond, de sorte qu'il faudrait à son avis instaurer un mécanisme plus contraignant prévoyant l'obligation pour le législateur de modifier la disposition législative déclarée non conforme à la Constitution.

Suite à ces remarques préliminaires, la Commission procède à l'examen des articles tels que proposés par le Ministère de la Justice.

Examen des articles de la proposition de texte du Ministère de la Justice

Article 104 (article 49 de la Constitution)

L'article 104 proposé par la Commission reprend les dispositions de l'article 49, alinéa 1^{er}, en vigueur. Il ne retient toutefois plus la référence au Grand-Duc. En outre, il est proposé de supprimer la seconde phrase de l'article 49 en vigueur concernant l'exécution des arrêts et jugements afin de rendre le texte constitutionnel en phase avec les réalités institutionnelles contemporaines et de mettre en évidence l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Dans un souci de renforcer la sécurité juridique et la transparence, le Ministère de la Justice maintient la deuxième phrase de l'actuel article 49.

Etant donné que le texte proposé par le Ministère de la Justice n'implique aucune intervention du Grand-Duc dans l'exécution des arrêts et jugements et que cette formulation ne donne au Grand-Duc aucun pouvoir dans l'exercice du pouvoir judiciaire, la Commission se déclare d'accord avec cette proposition de texte.

Article 105 nouveau

¹ Cf. PV IR N°16 du 9 juin 2010, article 112

Le texte proposé par la Commission, qui correspond au texte afférent de la Constitution belge, vise à compléter la Constitution luxembourgeoise par une disposition nouvelle qui retient d'une manière formelle l'indépendance des juges.

Le Ministère de la Justice propose d'adapter le libellé du texte proposé par la Commission.

M. le Président plaide pour le maintien du paragraphe (1) tel que proposé par la Commission, mais se déclare d'accord avec le paragraphe (2) proposé par le Ministère de la Justice.

Article 113 (article 95, 2^{ème} phrase de la Constitution)

La Commission a décidé de revenir ultérieurement à l'article 113 qui a trait aux conflits d'attribution réglés par la Cour Supérieure de Justice.

Article 114 (article 91 de la Constitution)

Le présent article traite de l'inamovibilité des juges de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.

M. le Président souligne que, de prime abord, le texte tel que proposé par le Ministère de la Justice ne lui pose pas problème, mais il propose néanmoins d'y revenir plus tard et de discuter le moment venu sur l'opportunité de l'inscrire complètement ou partiellement dans la Constitution.

M. le Ministre de la Justice précise que les paragraphes (3) et (4) figurant dans le texte proposé par le Ministère de la Justice pourraient aussi bien être incorporés dans les textes de loi afférents et propose, en cas d'accord de la Commission sur le principe de la mise en place d'un Conseil national de la Justice, d'élaborer un projet de loi y afférent et d'opérer par la suite, de concert avec la Commission, un arbitrage sur le contenu devant figurer dans la Constitution respectivement dans le projet de loi en question.

Les membres de la Commission relèvent qu'il ne faut pas surcharger la Constitution et que, par conséquent, seulement les principes devront figurer dans la Constitution.

Quant à la remarque d'un membre de la Commission que le paragraphe (3) aurait trait à l'instruction et devrait partant figurer dans la loi, ce d'autant plus, qu'il ressort de la lecture du paragraphe (4) qu'en matière disciplinaire, la loi détermine la procédure et les sanctions, M. le Président répond que le paragraphe (3) détermine la compétence et non pas la procédure, de sorte qu'il estime qu'il devrait être maintenu, sinon il faudrait compléter le paragraphe (4) de la manière suivante : « *En matière disciplinaire, la loi détermine l'organe compétent, la procédure et les sanctions.* »

Article 117 (article 90 de la Constitution)

La Commission propose de confier au Gouvernement, à l'instar de ce qui est prévu pour les nominations en matière civile et militaire, le droit de nommer tous les membres de l'ordre judiciaire.

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. Ainsi, il propose de maintenir le pouvoir de nomination des magistrats entre les mains du Grand-Duc et de réformer la procédure de nomination des magistrats en attribuant au Conseil national de la Justice le pouvoir, soit de proposer (magistrats du siège), soit d'aviser (magistrat du ministère public) les nominations de ces derniers.

Il convient de noter que l'idée, aussi bien en ce qui concerne la proposition de révision que la proposition de texte du Ministère de la Justice, consiste à éviter que le Grand-Duc puisse nommer librement les magistrats. Dans cet ordre d'idées, M. le Président propose le texte suivant: « *Le Grand-Duc nomme les magistrats du siège proposés par le Conseil national de la Justice* ».

Article 119 (5) (article 95 bis de la Constitution)

La formulation définitivement retenue sous l'article 117 sera reprise *mutatis mutandis* sous l'article 119 (5).

Article 120 (article 95 ter de la Constitution)

Le texte proposé par le Ministère de la Justice prévoit la nomination de neuf membres suppléants afin de garantir une bonne administration de la Justice constitutionnelle. En outre, le Ministère de la Justice est d'avis, comme pour la nomination des magistrats, que les membres de la Cour constitutionnelle devraient être nommés par le Grand-Duc et non pas par le Gouvernement.

Au vu du problème actuel concernant la composition de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle, M. le Ministre de la Justice évoque comme piste à discuter la création d'une cour unique dénommée, le cas échéant, Cour suprême, qui ferait fonction à la fois de Cour de cassation et de Cour constitutionnelle et qui engloberait tout le système juridique. Ainsi, les deux ordres de juridiction (judiciaire et administratif) pourraient être maintenus.

Tout en souscrivant à l'idée de rendre la Justice plus efficace, M. le Président donne à considérer que la fusion de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle en une seule Cour suprême n'est pas sans poser problème, en ce qu'elle risque de prêter à confusion en ce sens que les personnes à la recherche, soit d'un arrêt de la Cour de cassation, soit de la Cour constitutionnelle, tombent finalement sur un arrêt de la Cour suprême. Pour ces raisons, l'orateur est d'avis qu'il faudrait maintenir la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle, qu'il faut à changer leur composition. Il faut en outre que la Cour constitutionnelle garde sa visibilité dans la Constitution.

Ce sujet prête encore à discussion. Les représentants du groupe politique LSAP font observer que l'avis de leur groupe de travail ad hoc portant sur la présente proposition de révision et plus particulièrement sur ce point, est en cours de finalisation. Ils demandent partant de reporter la décision à une prochaine réunion. M. le Ministre de la Justice propose donc d'attendre que la Commission ait arrêté sa position sur ce sujet avant d'élaborer le projet de loi y afférent.

Article 120 bis nouveau

L'article 120 bis a trait au Conseil national de la Justice.

M. le Président souligne que la Commission unanime est d'accord sur la mise en place d'un tel organe. Aux yeux de la Commission, il devra être composé majoritairement de personnes relevant du pouvoir judiciaire, mais une participation de non-magistrats devra être garantie lorsqu'il s'agit d'évaluer le fonctionnement de la Justice. Il donne encore à considérer qu'il faut veiller à ce que la dénomination du nouvel organe ne prête pas à confusion quant à ses pouvoirs.

M. le Ministre de la Justice précise que le programme gouvernemental de 2009 prévoit la mise en place d'un « Conseil national de la magistrature », mais que cette dénomination est contraire à l'objectif recherché qui consiste à préserver l'indépendance de l'autorité judiciaire, d'une part, et d'évaluer le fonctionnement de la Justice, d'autre part. Sont visés aussi bien les intérêts du milieu judiciaire que l'intérêt national, d'où la dénomination « Conseil national de la Justice ».

Contrairement au programme gouvernemental précité, le Ministère la Justice propose une composition à géométrie variable. Ainsi, dans le cadre de sa mission consistant à préserver l'indépendance de l'autorité judiciaire (nomination, promotion, affaire disciplinaire), 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.

Est encore évoquée une 3^{ème} possibilité pour la composition de cet organe, à savoir, le Conseil national de la Justice serait composé majoritairement de magistrats, qui proposeraient les autres membres dudit organe, à désigner parmi des personnes ne faisant pas partie de la magistrature.

Suite à la présentation de ces différentes propositions, la Commission procède à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- il faut en premier lieu, définir les compétences de ce nouvel organe avant de définir le profil des personnes devant le composer;
- la loi doit définir le profil des personnes nommées au Conseil national de la Justice, quelque soit l'organe qui procède à leur nomination ;
- il faut assurer une transparence dans les nominations ;
- il faut renforcer la confiance des citoyens dans la justice ;
- le Ministre de la Justice peut être entendu en son avis, mais il n'est pas membre du Conseil national de la Justice.

*

A la fin de l'analyse des articles relatifs au chapitre 7, proposés par le Ministère de la Justice, M. le Ministre de la Justice attire encore l'attention de la Commission sur deux autres articles de la proposition de révision pour lesquels il souhaite connaître la position de celle-ci, à savoir l'article 56 (article 38 de la Constitution) et l'article 65 (article 53 de la Constitution).

Article 56 (article 38 de la Constitution)

M. le Ministre de la Justice rappelle qu'à l'heure actuelle, 95% des demandes de recours en grâce concernent des peines d'interdictions de conduire prononcées par les juridictions pénales. 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, et pour les trajets à effectuer dans l'exercice de la profession.

Pour ces raisons, il propose de limiter le recours au droit de grâce aux seules peines privatives de liberté.

M. le Président souligne que si le recours au droit de grâce devait être limité aux seules peines privatives de liberté, il faudrait voter en même temps que la révision constitutionnelle une loi instaurant une voie de recours pour régler les affaires d'interdictions de conduire, sous peine de créer un vide juridique.

Article 65 (article 53 de la Constitution)

M. le Ministre de la Justice souligne, d'une part, qu'en ce qui concerne la privation du droit de vote actif, la proposition de texte du Ministère de la Justice va plus loin que le texte proposé par la Commission et, d'autre part, qu'une modification de la Constitution dans le sens que la privation du droit de vote actif ne constitue plus une peine accessoire, bien que la privation du droit de vote passif relève toujours de l'appréciation des juges, lui paraît tout à fait envisageable.

M. le Président donne à considérer que cet article prête encore à discussion, étant donné qu'en cas de ratification par le Luxembourg² de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées prévoyant que les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique, et notamment qu'elles ont le droit et la possibilité de voter et d'être élues, l'article 65 de la Constitution risque d'être contraire à cette convention.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

² 6141 - Projet de loi portant approbation

- de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006

- du Protocole facultatif se rapportant à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006