



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

LB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 3 mars 2010

#### ORDRE DU JOUR :

1. Etat des projets et propositions de révision de la Constitution ainsi que des propositions de loi faisant l'objet d'un examen par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle suite à la lettre de M. le Secrétaire général du 11 février 2010
2. 5331 Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires  
- Rapporteur : Monsieur Alex Body  
  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 23 février 2010

\*

Présents : M. Alex Body, 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. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

M. Laurent Besch, Greffe de la Chambre des Députés

\*

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

\*

1. Etat des projets et propositions de révision de la Constitution ainsi que des propositions de loi faisant l'objet d'un examen par la Commission des

## **Institutions et de la Révision constitutionnelle suite à la lettre de M. le Secrétaire général du 11 février 2010**

La modification des articles 56 à 66 du Chapitre 2 « Des propositions de loi » du Titre II « De la procédure en matière de projets de loi et de propositions de loi » du Règlement de la Chambre des Députés, votée le 7 mai 2009 (proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés relative aux propositions de loi; doc. parl. 5864), n'a, sauf déclaration expresse contraire du législateur, pas d'effet rétroactif. Il s'ensuit que la nouvelle procédure applicable aux propositions de loi n'a vocation que pour régir les propositions de loi formellement déposées depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle procédure, à savoir le 13 octobre 2009.

La liste des projets et propositions de révision de la Constitution et des propositions de loi faisant l'objet d'un examen par la présente commission a été communiquée, par courrier du 7 octobre 2009, à la Présidence.

Il est constant que lesdits projets et propositions de révision de la Constitution et propositions de loi ont, antérieurement à la date du 13 octobre 2009, fait l'objet (i) d'un dépôt, (ii) d'un renvoi par la Conférence des Présidents à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et (iii) d'une transmission au Gouvernement avec prière de les continuer au Conseil d'Etat pour avis.

La nouvelle procédure législative ayant été engagée à l'égard des propositions de loi précitées, l'article 60 du Règlement de la Chambre des Députés ne se trouve cependant pas appliqué. D'un point de vue procédural, on se situe plutôt au niveau de l'article 63 du Règlement de la Chambre des Députés.

M. le Président propose encore d'indiquer dans la lettre à adresser au Président de la Chambre des Députés que les projets et propositions de révision, ainsi que les propositions de loi qui n'ont pas été retirés du rôle ont fait l'objet d'une première discussion au sein de la commission, en attendant les prises de position du Gouvernement et les avis du Conseil d'Etat respectifs.

M. le Président fait observer à propos des propositions de révision 4108 de M. Eugène Berger et 4140 de MM. René Kollwelter et Marc Zanussi, toutes les deux ayant pour objet de modifier l'article 52 de la Constitution en proposant d'abaisser l'âge minimum relatif au droit de vote passif, que l'article 52 de la Constitution a été modifié par la révision constitutionnelle du 18 février 2003.

La commission unanime approuve la proposition de M. le Président de retirer les deux propositions de révision précitées du rôle des affaires.

### **2. 5331 Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires**

M. le Rapporteur rappelle les avis positifs des instances judiciaires, qui ont approuvé la disposition proposée (article 5) en ce qu'elle vise à éliminer tout risque d'interférence entre les travaux d'une commission d'enquête et la poursuite judiciaire visant les mêmes faits.

#### Examen de l'avis du Conseil d'Etat

#### **Article 1<sup>er</sup>**

### *Première phrase*

Le Conseil d'Etat propose de supprimer la première phrase comme ne contenant aucune disposition à caractère normatif.

La commission, sur proposition de M. le Rapporteur, fait sienne cette suggestion.

### *Deuxième phrase*

L'article 51, paragraphe (2) de la Constitution dispose que : « *L'organisation de la Chambre est réglée par la loi.* ».

En vertu de l'article 70 de la Constitution « *La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.* ». M. le Rapporteur fait observer que le droit d'enquête fait partie des attributions formellement reconnues à la Chambre des Députés et que l'organisation et l'aménagement des questions de détail peuvent ainsi être déterminés par le Règlement de la Chambre des Députés.

M. le Rapporteur fait observer que le pouvoir exécutif peut se voir habiliter, conformément aux dispositions de l'article 32, paragraphe (3) de la Constitution, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, à prendre des règlements et arrêtés. Or, a contrario, le Conseil d'Etat ne semble pas vouloir accorder pareille faculté au pouvoir législatif, à savoir la possibilité de réglementer, dans les matières réservées à la loi par la Constitution, par le biais du Règlement de la Chambre des Députés.

La commission décide de supprimer la référence au Règlement de la Chambre des Députés.

M. le Rapporteur propose, dans le cadre de la rédaction d'un texte de loi incorporant les modifications telles que décidées par la commission, de vérifier s'il n'est pas opportun de supprimer l'article 1<sup>er</sup> et de l'intégrer, sous forme d'un libellé à déterminer et en faisant référence à l'article 64 de la Constitution, à l'endroit de l'article 2.

## **Article 2**

Le Conseil d'Etat estime important « *de cerner le mandat de la commission avec plus de précisions pour éviter d'éventuels débordements en cours d'enquête.* ». Il propose d'ajouter une phrase, inspirée de l'article 140, paragraphe (1) du Règlement de l'Assemblée nationale française, libellée comme suit :

« *La résolution de la Chambre déterminera avec précision les faits qui donneront lieu à l'enquête.* ».

M. le Rapporteur propose de reprendre la proposition de texte du Conseil d'Etat – la pratique parlementaire luxembourgeoise veut que la création d'une commission d'enquête parlementaire se fait par le biais d'une résolution votée en séance publique – tout en la libellant au présent.

Certains membres de la commission s'interrogent s'il s'agit de déterminer le mandat de la commission d'enquête par référence à un ou plusieurs faits ou bien par rapport à une mission. Il s'est avéré que la définition d'une mission implique ou devra nécessairement impliquer une référence à des faits. De même, la révélation de nouveaux faits, connexes ou

pas, au cours de l'avancement des travaux d'une commission d'enquête n'est pas à exclure.

La définition du mandat d'une commission d'enquête doit comporter un certain degré de précision afin qu'une gestion cohérente des travaux d'investigation parlementaire soit assurée.

Un membre de la commission estime que la définition du mandat par la seule référence aux faits est suffisante, en ce qu'elle fixe un cadre contraignant quant aux travaux de la commission d'enquête.

M. le Président rappelle que la Chambre des Députés, réunie en séance plénière, dispose des pleins pouvoirs quant au mandat à conférer à une commission d'enquête. A raison du résultat des investigations parlementaires, qui peuvent aller de simples conclusions au dépôt d'une proposition de loi en passant par la formulation de recommandations, il est impératif que la mission de la commission d'enquête soit définie d'emblée. Dans le cas de figure de la découverte de nouveaux faits au cours des travaux, il est toujours loisible à la commission d'enquête de faire un rapport intermédiaire en séance plénière et de demander une extension du mandat existant ou de soumettre un nouveau mandat au vote.

On pourrait imaginer, dans le contexte du mandat accordé à une commission d'enquête, assortir les travaux de la commission d'enquête parlementaire à un calendrier, obligeant ladite commission à faire un rapport intermédiaire.

M. le Président propose l'ajout suivant :

*« La résolution de la Chambre des Députés détermine les faits à la base de l'enquête et définit la mission de la commission. »*

En utilisant les termes « *faits à la base* », le mandat donné à la commission d'enquête parlementaire couvre des faits connexes éventuellement révélés au cours des travaux de la commission.

### **Article 3**

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'Etat quant aux options destinées à « [...] *accroître le pluralisme des commissions d'enquête et par là même l'efficacité et la crédibilité de leurs investigations [...]* », la commission est d'avis de les prévoir dans le Règlement de la Chambre des Députés.

La sensibilité politique *déi* Lénk estime que l'impératif de la représentation proportionnelle garantit aux membres des sensibilités politiques de pouvoir siéger dans une commission d'enquête. De même, la transparence politique se trouve ainsi renforcée.

M. le Rapporteur réfléchira à une formulation afférente afin d'assurer que les sensibilités politiques et les groupes techniques puissent siéger au sein d'une commission d'enquête.

M. le Président précise que tout député qui n'est pas membre de la commission d'enquête a le droit d'assister en la qualité d'observateur aux réunions de ladite commission. Or, la question du droit d'assister à une réunion dont le huis clos a été décidé et la question du secret en ce qui concerne les informations recueillies à l'occasion d'une réunion non publique nécessitent d'être clarifiées. L'opportunité de prévoir des sanctions en cas de violation de ce secret mérite d'être analysée.

L'article 3, alinéa 4 de la loi belge, renvoyant au Règlement de la Chambre des Représentants, respectivement au Sénat, prévoit que le député fautif peut être exclu des

réunions de la commission d'enquête et peut perdre une partie de son indemnité parlementaire.

L'ensemble de ces questions doit être résolu et inscrit, en s'inspirant de l'article 3 de la loi belge, dans le texte de loi.

L'idée de prévoir, au niveau de la composition de la commission d'enquête, un député par groupe et sensibilité politique disposant d'un nombre de voix proportionnel à l'importance de son groupe (à l'instar du mode de fonctionnement de la Conférence des Présidents), respectivement de sa sensibilité politique, n'est pas retenue par la commission.

#### **Article 4**

##### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

La commission, à l'instar de sa décision quant à la deuxième phrase de l'article 1<sup>er</sup>, décide de supprimer le premier alinéa.

##### *Alinéa 2*

M. le Président, quant à la possibilité d'ordonner le huis clos d'une réunion de la commission d'enquête, donne lecture du texte belge afférent :

*« Les réunions de la commission sont publiques. La commission peut cependant à tout moment décider le contraire. ».*

Si la commission devait décider de reprendre ce libellé, il y aurait lieu de remplacer le terme in fine « *le contraire* » par celui de « *le huis clos* ». L'orateur s'interroge si la décision sur le huis clos ne devrait pas être motivée.

M. le Rapporteur, rappelant qu'il est prévu que les travaux de la commission d'enquête sont interrompus dès que les faits ayant justifié la création de ladite commission donnent lieu à des poursuites judiciaires, précise que la question du caractère public des réunions d'une commission d'enquête doit être appréciée sous une nouvelle perspective.

##### *Alinéa 3*

Le Conseil d'Etat soulève que cette disposition n'est pas sans poser problème, y compris le renvoi au Règlement de la Chambre des Députés.

M. le Rapporteur propose de supprimer l'alinéa 3.

M. le Président précise que la personne convoquée pour être entendue comme témoin devant la commission d'enquête a le droit de refuser de répondre aux questions posées, notamment en invoquant le secret professionnel, ou encore si les faits révélés suite à son audition sont susceptibles d'être utilisés à son encontre dans le cas d'une poursuite pénale.

##### *Alinéa 4*

Cet alinéa n'appelle pas d'observation.

### Alinéa 5

La commission décide de maintenir le texte tel que proposé.

## Article 5

### Alinéa 1<sup>er</sup>

M. le Rapporteur propose de reformuler voire de supprimer l'alinéa 1<sup>er</sup> et de l'intégrer dans l'article 2.

### Alinéa 2

En ce qui concerne les pouvoirs reconnus à la commission d'enquête, le Conseil d'Etat, propose, à l'instar du texte belge, de remplacer la référence au juge d'instruction par celle au Code d'instruction criminelle.

M. le Président donne lecture du texte belge afférent (article 4, paragraphe (1)), libellé comme suit:

*« La Chambre ou la commission, ainsi que leurs présidents pour autant que ceux-ci y soient habilités, peuvent prendre toutes les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle. ».*

M. le Rapporteur propose de reformuler le libellé proposé en s'inspirant du texte belge afférent.

### Alinéa 3

Si cet alinéa dispose que la commission d'enquête cesse ses activités avec le déclenchement d'une action en justice, il échet de préciser le moment précis à partir duquel une telle action est engagée.

L'information préalable, telle que prévue aux articles 46 à 48-1 du Code d'instruction criminelle, ne constitue pas une procédure judiciaire. Par contre, une plainte avec constitution de partie civile rentre bel et bien dans la définition d'une procédure judiciaire.

Un membre de la commission, avançant la durée parfois excessive des procédures judiciaires et eu égard à la proposition de l'interdiction de mener des investigations parlementaires sur des faits dans le cas de figure où ceux-ci font l'objet d'une procédure judiciaire, s'interroge sur l'utilité d'instituer dans pareille hypothèse une commission d'enquête parlementaire une fois la procédure judiciaire terminée.

M. le Président estime que rien n'empêche qu'une commission d'enquête parlementaire puisse être mandatée, pour une affaire bien déterminée, à procéder à des investigations sur la manière dont l'enquête judiciaire a été menée. De même, si la commission d'enquête devait surseoir à ses travaux en raison d'une procédure judiciaire portant sur les faits visés, rien ne s'oppose à ce qu'une commission parlementaire puisse, dans le cadre de sa compétence ordinaire, aborder le volet politique de ce dossier devenu l'objet de poursuites judiciaires.

\*

La continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat figure à l'ordre du jour de la réunion du 10 mars 2010 à 10h30.

Le secrétaire,  
Laurent Besch

Le Président,  
Paul-Henri Meyers