



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 28 janvier 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2015
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
- Continuation de l'examen et de la discussion des dispositions tenues en suspens

*

Présents : Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, Mme Viviane Loschetter remplaçant M. Claude Adam, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur

M. Marc Colas, Mme Anne Greiveldinger, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2015**

Un représentant du groupe politique CSV informe les membres de la commission que la raison pour laquelle le projet de procès-verbal a été rediffusé réside dans le fait qu'il a souhaité voir intégrer à la page 7 du projet de procès-verbal la précision suivante :

« Soumis au vote, le texte est adopté à douze voix contre une (M. Serge Urbany). Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que ce texte devra suivre le même régime que les autres amendements adoptés par la commission dans le cadre de la réforme constitutionnelle, c'est-à-dire qu'il sera soumis ensemble avec ceux-ci pour avis au Conseil d'Etat. »

M. le Président se déclare d'accord avec cette précision, tout en soulignant qu'une discussion sur ce point s'imposera si des éléments nouveaux se présentent.

Le projet de procès-verbal rediffusé est approuvé à l'unanimité des membres présents.

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

M. le Président souligne que le nouveau texte coordonné, transmis aux membres de la commission en date du 26 janvier 2015, supprime les articles 31 et 135 de la proposition de révision (actuels articles 22 et 106 de la Constitution) et introduit une nouvelle section 3 relative aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses dans le chapitre 8 comprenant le nouvel article 116 sur lequel la commission s'est accordée dans sa réunion du 21 janvier dernier.

Il propose de passer en revue le point I. « Modifications proposées à la suite des discussions en commission » de la liste des articles en suspens et des autres points à discuter transmise par courrier électronique le 13 janvier 2015.¹

1. Articles 33 et 34 du texte coordonné (articles 29 et 30 de la proposition de révision)

Il est proposé de ne pas suivre le Conseil d'Etat en sa proposition de supprimer les articles 33 et 34 disposant que :

« **Art. 29. 33.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 30. 34. Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. »

- Quant à l'article 33 du texte coordonné

Un représentant du groupe politique CSV propose de transférer cet article vers l'article 24 du texte coordonné (article 28 de la proposition de révision) ayant trait à la liberté des cultes. Il considère que cette disposition constitue une application concrète de la liberté de ne pas adhérer à une religion.

La commission se rallie à cette proposition. Ainsi, l'article 33 devient le nouvel alinéa 2 de l'article 24 du texte coordonné. Dans le commentaire de l'article, il faudra préciser que l'alinéa 1^{er} ne vise pas seulement la liberté d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion, mais également celle de changer de religion inscrite dans la Convention européenne des droits de l'homme.

¹ La proposition de la sensibilité déi Lénk d'inscrire le droit à la protection des données à caractère personnel et à l'autodétermination informationnelle dans la nouvelle Constitution sera discutée au cours d'une prochaine réunion (cf. P.V. IR 08 du 14 janvier 2015).

- Quant à l'article 34 du texte coordonné

De l'avis d'un représentant du groupe politique CSV, une majorité s'était dégagée au sein de la commission en faveur de la suppression de cet article. Il réitère sa remarque qu'une disposition pareille n'a plus sa place dans une Constitution moderne et il propose de l'inscrire dans la loi qui règlera les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance prévue par le nouvel article 116 du texte coordonné.

M. le Président souligne que le programme électoral de son groupe politique préconise également la suppression de cet article de la Constitution, mais que personnellement il peut accepter l'une ou l'autre solution. Il rappelle toutefois que le groupe politique DP s'était résolument opposé à la suppression de cet article, de sorte qu'il propose qu'il discute de nouveau de cette question en interne avant que la commission ne prenne une décision définitive à ce sujet.

L'orateur fait valoir que, eu égard au nouvel article 116 précité, il se pose toutefois la question du maintien de la référence au mariage religieux dans la nouvelle Constitution.

Un représentant du groupe politique DP argue qu'au regard des arguments avancés ci-avant, la question du maintien de l'article 34 du texte coordonné dans la Constitution est pertinente. S'il devait être supprimé, il aurait, à son avis, plutôt sa place dans le Code civil que dans la future loi réglant les relations entre l'Etat et les communautés religieuses. Il propose néanmoins d'en discuter au sein de son groupe politique avant de se prononcer définitivement sur cette question.

2. Responsabilité civile et pénale du Chef de l'Etat (article 45, alinéa 3 du texte coordonné ; article 4 de la proposition de révision)

Il est proposé de maintenir le système actuel et d'indiquer dans le commentaire de l'article l'interprétation de la situation juridique du Chef de l'Etat ayant abdicé concernant sa responsabilité civile et pénale pour les actes commis pendant et après son règne.

De l'avis de M. le Président, il en est ainsi que l'irresponsabilité civile et pénale du Chef de l'Etat vaut pour tous les actes qu'il a commis pendant son règne, donc également pour ses actes privés. Il jouit en fait d'une irresponsabilité totale. Toutefois, s'il n'est pas légiféré en la matière, le droit commun trouvera application, de sorte que le Chef de l'Etat ayant abdicé pourra être attiré devant les juridictions ordinaires pour les actes non prescrits commis pendant et après son règne.

Un représentant du groupe politique LSAP fait remarquer que l'irresponsabilité totale du Chef de l'Etat soulève la question du principe de l'égalité devant la loi, alors que celui-ci a, en cas d'une action judiciaire (par exemple action en recherche de paternité), des raisons pour ne pas abdiquer jusqu'à ce que l'action soit prescrite. Il donne à considérer que la même question se poserait en cas de suspension de la prescription, étant donné que le Chef de l'Etat serait moins bien loti que le commun des mortels. Il en conclut que la prescription constitue un sujet délicat en ce qui concerne le Chef de l'Etat. Suite à cette intervention, M. le Président souligne qu'il serait intéressant de voir de quelle manière les juridictions espagnoles et belges ont procédé à l'égard des faits invoqués contre leurs ex-monarques respectifs, notamment en ce qui concerne la prescription des faits.

Un représentant du groupe politique CSV croit savoir qu'en Espagne l'action en recherche de paternité visant l'ex-roi Juan Carlos I a été engagée pendant son règne.

D'une manière générale, il considère qu'il ne faut rien changer aux règles de la prescription civile et pénale, étant donné que cela risquerait de soulever une critique touchant au principe

de l'égalité devant la loi. Il se prononce par ailleurs contre l'instauration d'une juridiction spéciale.

A ses yeux, l'ex-Chef de l'Etat ne pourra pas être poursuivi pour les actes qu'il a commis en tant que Chef de l'Etat.

En outre, il réitère la crainte déjà soulevée par certains membres de la commission d'actions abusives pouvant être intentées contre l'ex-Chef de l'Etat, de sorte qu'il faut se demander s'il ne serait pas indiqué de prévoir un filtre d'admissibilité des actions judiciaires. En réponse, M. le Président souligne qu'après le règne, le droit commun trouvera application, si bien qu'il se prononce contre la création d'un filtre qui, à son avis, devrait alors être inscrit dans la Constitution.

Un autre représentant du groupe politique CSV rappelle que la solution retenue par la commission diverge de celle qu'il a préconisée et à l'égard de laquelle le Conseil d'Etat ne s'était pas montré réfractaire, à savoir renoncer à l'irresponsabilité générale du Chef de l'Etat (actes commis dans sa fonction et en-dehors de celle-ci).

3. Article 49, paragraphe (3), alinéa 2 du texte coordonné (article 55 de la proposition de révision)

Il est proposé de supprimer le bout de phrase « ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés » à l'instar des articles 49, paragraphe (2) et 121, alinéa 2 du texte coordonné.

M. le Président fait remarquer que dans son rapport annuel 2013-2014, le Conseil d'Etat relève dans sa préface que :

« (...)

Il faut se rendre à l'évidence que les matières réservées sont nombreuses et que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui consacre par une interprétation littérale les dispositions constitutionnelles visées, ne laisse guère de marge pour une application flexible facilitant une intervention aisée du pouvoir réglementaire.

(...)

Il faut dès lors se demander si, dans l'intérêt du travail législatif, l'opportunité n'est pas donnée pour procéder dans les meilleurs délais et même avant la révision générale de la Constitution à une révision de l'article 32, alinéa 3 de la Constitution.

En effet, dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution concernant l'article 32, alinéa 3, le Conseil d'Etat avait déjà exposé la possibilité dans les termes suivants: «Il propose plutôt d'abandonner l'exigence constitutionnelle voulant que, à côté de la finalité et des conditions, les «*modalités*» doivent également être spécifiées par la loi pour mettre en œuvre le pouvoir réglementaire d'attribution dans les matières réservées.» »

L'orateur rappelle qu'en ce qui concerne les articles 55 et 136, paragraphe (4), 3^{ème} phrase de la proposition de révision (articles 49, paragraphe (2) et 122 du texte coordonné), le Conseil d'Etat a fait une proposition de texte abandonnant la condition des « modalités », proposition que la commission a fait sienne. Force est toutefois de constater qu'au même article 55, le paragraphe (3) proposé par la Haute Corporation et adopté par la commission (article 49, paragraphe (3), alinéa 2) ne fait pas d'abstraction de cette condition. Ainsi, dans un souci de cohérence des règles applicables dans les matières réservées à la loi, l'intervenant propose de la supprimer également à cet endroit. Par ailleurs, il soulève la

question de l'opportunité de procéder à une révision ponctuelle de l'actuel article 32, alinéa 3 de la Constitution avant sa révision générale.

Un représentant du groupe politique CSV rappelle que, dans le souci de donner une suite favorable à des arrêts de la Cour constitutionnelle, le législateur a déjà procédé à des révisions constitutionnelles ponctuelles. Il considère toutefois qu'il ne s'agit pas d'une bonne approche et il se prononce partant contre une modification ponctuelle de l'actuel article 32, alinéa 3 de la Constitution. Vu les nombreuses matières réservées à la loi, il se pose, à ses yeux, la question générale de la limitation de celles-ci comme elles prévoient seulement le recours à une loi sans toutefois accorder des droits supplémentaires aux citoyens. En effet, il considère qu'il existe bon nombre de domaines, tels que celui de la sécurité sociale, qui, en ne relevant plus du domaine de la matière réservée à la loi, allégeraient la tâche du législateur.

Par ailleurs, il s'interroge sur la différence entre les termes « modalités » et « conditions ». Il doute qu'en supprimant le terme « modalités », satisfaction soit donnée à l'interprétation stricte par la Cour constitutionnelle de la matière réservée à la loi. En fin de compte, la seule possibilité pourrait consister à prévoir une disposition selon laquelle en matière réservée à la loi, le Gouvernement peut être autorisé par la Chambre des Députés à prendre des mesures d'exécution.

Un autre représentant du même groupe politique fait valoir qu'il se peut que les termes « conditions » et « modalités » n'aient pas la même signification, de sorte qu'il soulève la question de savoir si la suppression du terme « modalités » n'équivaut pas à une restriction des pouvoirs du législateur ? En réponse, M. le Président souligne que tout est une question de délimitation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif. Pour le pouvoir législatif, le risque de lois-cadres fixant encore seulement les grands principes devient plus important en fonction de sa délégation de compétence.

Un représentant du groupe politique LSAP fait remarquer que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle constitue un problème réel dans le domaine de l'économie, notamment en ce qui concerne la liberté de commerce et les dossiers hautement techniques dans lesquels le recours à un règlement grand-ducal serait plutôt de mise. Il se demande également si la suppression de la référence aux « modalités » est une réponse adéquate au problème qui se pose. En outre, il soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas dans le commentaire de l'article émettre une critique à l'égard de l'interprétation archaïque que la Cour constitutionnelle fait de la Constitution.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk déclare être sceptique à l'égard d'une restriction des pouvoirs du législateur, de sorte qu'il se prononce contre la suppression du terme « modalités ».

Au final, M. le Président relève qu'il n'existe pas de jurisprudence déterminant clairement ce qu'il faut entendre par les termes « aux fins », « dans les conditions » et « suivant les modalités ».

Il souligne que la lecture du texte proposé par le Conseil d'Etat à l'alinéa 2 du paragraphe (3) de l'article 49 du texte coordonné suscite des doutes quant à son interprétation du terme « modalités ». L'orateur fait valoir que, contrairement à la conception de la Haute Corporation, ce terme peut se rapporter purement à la forme et ne vise pas forcément le contenu.

Néanmoins, dans un souci de cohérence, il est proposé de supprimer le bout de phrase « ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés » à l'alinéa 2 du paragraphe (3) de l'article 49 du texte coordonné et de préciser dans le commentaire de l'article que la commission n'est pas sûre que la suppression du terme « modalités » tient compte des visées de la Cour constitutionnelle.

Il fait encore remarquer que le domaine réservé à la loi qui pose le plus problème en pratique est la liberté du commerce et de l'industrie. En effet, toute régulation peut, de l'avis du

Conseil d'Etat, être interprétée comme une restriction à cette liberté, de sorte qu'il formule systématiquement une opposition formelle à l'égard des mesures de régulation prises dans le domaine de l'économie par un règlement grand-ducal. L'orateur considère qu'il serait donc indiqué de réfléchir sur une restriction de cette notion. A cet égard, un représentant du groupe politique CSV souligne qu'une discussion pareille impliquerait une discussion générale sur les matières réservées à la loi. En ce qui concerne la liberté de commerce et de l'industrie, il se demande s'il ne faudrait pas la délimiter plus clairement dans la Constitution.

En guise de conclusion, il y a lieu de retenir que la commission, dans sa majorité, décide de suivre la proposition de M. le Président et supprime le bout de phrase « ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés » à l'alinéa 2 du paragraphe (3) de l'article 49 du texte coordonné. Dans le commentaire de l'article, il sera précisé, d'une part, qu'elle n'est pas sûre que la suppression du terme « modalités » tient compte des visées de la Cour constitutionnelle et, d'autre part, qu'elle se prononce contre une dilution des mesures d'exécution dans les matières réservées à la loi et dans les matières non réservées à la loi.

4. Définition du terme « crise » et extension aux situations graves de crise interne (article 49, paragraphe (4) du texte coordonné ; article 55 de la proposition de révision)

Il est proposé d'introduire un nouvel alinéa 2 au paragraphe (4) de l'article 49 du texte coordonné libellé comme suit :

« Cette faculté existe également en cas de crise nationale si la menace des intérêts vitaux ou des besoins essentiels du pays ou de la population requièrent des décisions urgentes. »

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas fusionner l'alinéa premier et le nouvel alinéa 2 précité. Ainsi, le texte pourrait avoir la teneur suivante :

« En cas de crise nécessitant des mesures urgentes, soit dans l'intérêt des relations internationales, soit dans l'intérêt de la sauvegarde des besoins vitaux du pays et de la population, le Chef de l'Etat, dans l'impossibilité de saisir la Chambre des Députés,² peut prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. »

Quant à cette proposition de texte, M. le Président donne à considérer que la saisine de la Chambre des Députés par le Chef de l'Etat constitue un nouveau cas de figure, qui, à ses yeux, soulève trop de questions. Par conséquent, il propose de ne pas opter pour cette voie. Toutefois, à son avis, l'idée de la saisine de la Chambre des Députés, non pas par le Chef de l'Etat, mais par le Gouvernement, pourrait être inscrite dans le Règlement de la Chambre des Députés. Ainsi, le Gouvernement aurait l'obligation d'informer directement la Chambre des Députés de l'application de l'article en question et des mesures urgentes envisagées et de faire, dans la mesure du possible, une déclaration à la Chambre des Députés (cette disposition ne ferait qu'entériner la pratique courante).

En outre, il fait remarquer que la crise internationale est définie de façon trop restrictive. En effet, le bout de phrase « dans l'intérêt des relations internationales » ne reflète pas les cas dans lesquels le Gouvernement a jusqu'à présent eu recours à la disposition actuellement en vigueur.

² Après réflexion, l'orateur considère lui-même qu'il faudrait faire abstraction du bout de phrase « dans l'impossibilité de saisir la Chambre des Députés ».

Eu égard à ces remarques, l'auteur de la proposition de texte sous examen souligne que le début de la phrase pourrait être reformulé de la manière suivante : « En cas de crise nécessitant des mesures urgentes au niveau international ou au niveau national dans l'intérêt de la sauvegarde ... » Il tâchera de proposer un nouveau texte pour la prochaine réunion.

En ce qui concerne la première proposition de texte formulée par M. le Président, un autre représentant du groupe politique CSV fait valoir que les termes « intérêts vitaux » et « besoins essentiels » ne constituent pas des expressions juridiques. A ses yeux, il faudrait reformuler la phrase de la manière suivante : « Si la menace des intérêts nationaux ou de l'ordre public du pays requiert des décisions urgentes ... » En réponse à cette intervention, M. le Président souligne que ces termes sont repris du projet de loi 6475 relative à la Protection nationale et acceptés par le Conseil d'Etat dans son avis du 2 juillet 2013.

Une représentante du groupe politique DP plaide pour le maintien de la notion de « crise internationale » comme il s'agit d'une notion connue du droit international public. Elle ne voit toutefois pas d'inconvénient à ce qu'elle soit adaptée aux besoins du pays. En outre, elle émet des réserves à l'égard de la proposition d'inscrire dans le Règlement de la Chambre des Députés une obligation de saisine de la Chambre des Députés par le Gouvernement, vu que cette disposition n'a pas de valeur juridique et n'apporte partant pas de plus-value par rapport à la situation actuelle.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce contre l'inscription du paragraphe (4) de l'article 49 du texte coordonné dans la Constitution. A ses yeux, la Chambre des Députés est au centre du pouvoir et non pas le Gouvernement. Il est donc inacceptable que la définition d'une crise internationale respectivement nationale revienne en fin de compte au pouvoir exécutif. Celui-ci a en fait carte blanche pour prendre des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes ayant une validité de trois mois. Si une telle disposition devait être inscrite dans la nouvelle Constitution, alors il y faudrait clairement délimiter le pouvoir exécutif, c'est-à-dire qu'il ne pourra intervenir que dans le cas où la Chambre des Députés serait dans l'impossibilité d'agir.

Suite à ces interventions, M. le Président propose que la commission revienne sur ce point au cours d'une prochaine réunion.

*

La prochaine réunion est fixée au mercredi, le 11 février 2015 à 10.30 heures. A l'ordre du jour figureront l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat relatif à la proposition de loi 6738 ainsi que la présentation et l'adoption du projet de rapport afférent. En outre, la commission continuera l'examen et la discussion des articles en suspens et des autres points à discuter concernant la proposition de révision 6030.

M. le Président prie les membres de la commission de se réserver exceptionnellement la date du vendredi 13 février 2015 à 13.30 heures si jamais l'avis complémentaire du Conseil d'Etat précité soulève des problèmes et que par conséquent le projet de rapport ne pourra pas être adopté au cours de la réunion du 11 février 2015.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodyr