



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 11 mars 2015

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 4 mars 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 : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Claude Wiseler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Léon Gloden, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany

M. Jeff Fettes, M. Marc Colas, 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 4 mars 2015**

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

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

En ce qui concerne l'article 32 du texte coordonné (article nouveau), le représentant de la sensibilité politique déi Lénk soulève la question de savoir si le texte, tel qu'arrêté par la commission au cours de sa réunion du 4 mars 2015 (cf. P.V. IR 14), couvre toutes les hypothèses dans lesquelles le droit à l'autodétermination peut s'appliquer ? Force est de constater que ce texte fixe un principe général qui trouvera application concrète en matière de protection des données à caractère personnel. L'orateur fait état du rapport sur l'application des principes de protection des données aux réseaux mondiaux de télécommunications – l'autodétermination informationnelle à l'ère de l'Internet du 18 novembre 2004 du Comité consultatif de la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans lequel est cité le cas de figure d'une caméra filmant une personne X non identifiable. D'où sa suggestion de se référer au « droit » à l'autodétermination informationnelle au lieu de parler du « principe » à l'autodétermination informationnelle, à l'instar de la proposition de texte introduite par sa sensibilité politique.

En réponse, M. le Président fait valoir que l'objectif consistait à relier l'idée du droit à la protection des données à caractère personnel avec celle du droit à l'autodétermination informationnelle comme le droit à la protection des données personnelles est à considérer comme un droit à l'autodétermination informationnelle. Il souligne que c'était dans ce contexte que la commission a discuté de cette question et qu'une majorité s'est dégagée en faveur de l'article 32 du texte coordonné.

Suite à cette intervention, la commission continue l'examen et la discussion de la liste des articles en suspens et des autres points à discuter mise à jour et transmise par courrier électronique le 9 mars 2015.

### 1. Article 31 du texte coordonné (article 30 de la proposition de révision)

L'article 30 de la proposition de révision, en disposant que « Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. » s'inspire de la Constitution belge, qui prévoit que « Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu. »

Il est rappelé que dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat a proposé de supprimer l'article 30 de la proposition de révision au motif que cette disposition d'un autre âge n'a plus sa place dans une Constitution du XXI<sup>e</sup> siècle.

A rappeler encore que le groupe politique DP préconise le maintien dudit article, bien qu'une majorité au sein de la commission se prononce en faveur de sa suppression.

M. le Président souligne que notre législation fait référence qu'au seul mariage civil, mis à part l'article 267 du Code pénal qui prévoit que : « Sera puni d'une amende de 500 euros à 5.000 euros tout ministre d'un culte qui procédera à la bénédiction nuptiale avant la célébration du mariage civil. (...) »

L'orateur réitère sa proposition de supprimer l'article 30 de la proposition de révision, qui pourrait trouver sa place dans le Code civil. Il se prononce cependant pour le maintien de la disposition pénale précitée. Il tient encore à souligner qu'en matière de reconnaissance des mariages [religieux] conclus à l'étranger, des conventions internationales primant le droit national sont applicables.

Un représentant du groupe politique DP rappelle la prise de position de son groupe politique à l'égard de la proposition de supprimer l'article 30 de la proposition de révision. En fait, il craint que sa suppression permette, par le biais d'une majorité simple, d'élever le mariage religieux au même rang juridique que le mariage civil. En outre, il argue que de par sa suppression et de par l'inscription de la liberté religieuse dans la Constitution, celle-ci se situerait au-dessus du principe que le mariage civil doit précéder le mariage religieux (il s'agit en fait d'une question de hiérarchie des normes). Cependant, au vu des arguments avancés ci-dessus, l'intervenant déclare que son groupe politique peut se rallier à la suppression de cet article.

Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que le maintien de la disposition constitutionnelle précitée aurait impliqué une discussion sur le partenariat (PACS). Par ailleurs, la question du maintien de la formulation actuelle se serait posée, vu qu'elle vise exclusivement les cultes chrétiens. En outre, il donne à considérer que si le mariage religieux tient lieu de mariage civil dans certains pays, il est reconnu au Luxembourg. Etant donné que le mariage est d'ordre public et que la mission de l'officier de l'état civil diffère de celle d'un prêtre, l'intervenant se prononce contre la suppression de l'article 267 du Code pénal précité.

Au regard de ce qui précède, M. le Président conclut que l'article 30 de la proposition de révision peut être supprimé. A noter que cette suppression n'engendrera pas de modification du régime actuel selon lequel le mariage civil devra toujours précéder le mariage religieux. Quant à l'article 267 du Code pénal susmentionné, il est maintenu. Il se pose toutefois la question de savoir s'il ne faudrait pas remplacer les termes « bénédiction nuptiale » par ceux de « mariage religieux » ? A cet égard, un représentant du groupe politique CSV se demande s'il ne faudrait pas par ailleurs compléter l'alinéa premier de cet article de la manière suivante : « Sera puni d'une amende de 500 euros à 5.000 euros tout ministre d'un culte ou représentant d'une communauté religieuse qui procédera au mariage religieux avant la célébration du mariage civil.

## 2. Définition du terme « crise » et extension aux situations graves de crise interne (article 48, paragraphe (4) du texte coordonné)

M. le Président fait remarquer que le texte alternatif proposé au cours de la réunion du 4 mars dernier<sup>1</sup> (cf. P.V. IR 14) va en partie plus loin que le texte actuel, en ce qu'il permet au pouvoir exécutif de déroger à des dispositions de la Constitution. En cas de crise internationale, le pouvoir exécutif peut à l'heure actuelle intervenir dans le domaine de la matière réservée à la loi, en respectant toutefois le cadre constitutionnel.

De l'avis de l'orateur, il est inacceptable que le pouvoir exécutif dispose de plus de pouvoirs que le législateur. D'ailleurs, il sera tenu à l'avenir, tout comme le législateur, au respect de la clause transversale introduite dans la nouvelle Constitution (article 38 du texte coordonné). Par conséquent, le bout de phrase de l'alinéa 2 « et aux droits fondamentaux » est à omettre.

---

<sup>1</sup> « Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité et l'urgence, peut prendre des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.

Il peut restrictivement être dérogé aux dispositions de la Constitution concernant la compétence des communes et des administrations publiques et aux droits fondamentaux concernant les articles 36 et 37.

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. »

Concernant le début de cet alinéa, il pourrait à la limite être maintenu, à condition de déterminer les compétences constitutionnelles des communes auxquelles le pouvoir exécutif pourrait déroger en cas de crise internationale ou nationale.

Quant à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le recours à la notion de « gravité » sans précision aucune est jugé comme étant trop vague, de sorte qu'il est proposé de formuler le début de cet alinéa de la manière suivante : « Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité et l'urgence de la situation (...) ». La formulation alternative pourrait se présenter comme suit : « Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence (...) ».

En outre, l'intervenant constate que la précision que le Chef de l'Etat peut prendre des mesures réglementaires appropriées dans les matières réservées à la loi fait défaut.

Au vu de toutes ses remarques, il se demande s'il ne faudrait pas adopter sa proposition de texte, en la complétant par le bout de phrase « de tout ou partie ». Elle prendrait ainsi la teneur suivante : « Cette faculté existe également en cas de crise nationale si la menace des intérêts vitaux ou des besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population requièrent des décisions urgentes. »

L'auteur de la proposition de texte alternative déclare pouvoir renoncer à l'alinéa 2 de sa proposition de texte. Quant à son premier alinéa, il fait remarquer que le terme « crise » est trop vague. Il se peut qu'une situation soit urgente sans toutefois être assez grave justifiant le recours à des mesures urgentes. D'où la raison de la condition cumulative de la gravité et de l'urgence.

M. le Président souligne que la gravité découle clairement de sa proposition de texte, mais qu'il n'en est pas ainsi du premier alinéa du paragraphe (4) de l'article 48 du texte coordonné (article 55, alinéa 2 de la proposition de révision). Il se demande donc s'il ne faudrait pas y reprendre la notion de « gravité ». Finalement, il propose le texte suivant, tout en soulignant qu'il faudra préciser dans le commentaire de l'article que les mesures urgentes doivent être prises dans le respect de l'article 38 du texte coordonné relatif à la clause transversale et qu'elles ne peuvent pas être prolongées, ne serait-ce que partiellement, après l'expiration de leur durée de validité de trois mois :

« (4) Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. »

Quant à la question s'il ne faudrait pas prévoir une disposition selon laquelle la Chambre des Députés pourra abroger les mesures urgentes pendant leur durée de validité de trois mois (cf. P.V. IR 14), M. le Président donne à considérer qu'il se pose la question de la forme sous laquelle une décision pareille pourrait être prise sans que le principe de la séparation des pouvoirs ne soit violé. Le recours à une loi s'avère en l'occurrence inapproprié, au regard de la durée de la procédure législative, tandis que l'abrogation d'un décret-loi par une résolution / motion de la Chambre des Députés est sujette à discussion.

Un représentant du groupe politique CSV émet des doutes quant à l'idée de conférer des pouvoirs à la Chambre des Députés en matière réglementaire. Il souligne que la Chambre des Députés pourrait, par l'adoption d'une résolution / motion, obliger le pouvoir exécutif à abroger les mesures urgentes (il s'agit bien évidemment d'une question politique), si bien qu'un texte spécifique ne soit pas de mise. Il suffirait donc de préciser dans le commentaire de l'article qu'il n'est pas exclu que la Chambre des Députés se réunisse endéans le délai de trois mois et invite le pouvoir exécutif moyennant l'adoption d'une résolution / motion à abroger les mesures réglementaires qui ont été prises.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère que le texte devrait être complété de manière à ce que la Chambre des Députés soit consultée, dans la mesure du possible, au moment du constat d'une crise internationale ou nationale (sinon le plus vite possible). Elle doit par ailleurs avoir le droit d'obliger le pouvoir exécutif à revenir sur ses décisions. En outre, l'orateur estime que la référence aux droits fondamentaux visés par les articles 36 et 37 à l'alinéa 2 de la proposition de texte alternative du 4 mars 2015 devrait être maintenue afin d'éviter qu'il puisse être dérogé à tous les droits fondamentaux. A cet égard, M. le Président rappelle que l'énumération des articles auxquels il peut être dérogé comporte le risque de ne pas être exhaustif, de sorte qu'il propose d'y renoncer, proposition à laquelle la commission se rallie.

### 3. Cumul des mandats (article 64, alinéa 2 du texte coordonné)

Etant donné qu'il ne se dégage pas à ce stade de majorité qualifiée en faveur d'une énumération dans la Constitution des mandats politiques visés par la règle de non-cumul des mandats, il est proposé de reformuler l'alinéa 2 de l'article 64 du texte coordonné (article 66 de la proposition de révision) reprenant en partie l'alinéa 2 de l'article 62 du Conseil d'Etat de la manière suivante :

« Cette même incompatibilité s'applique aux mandats politiques exécutifs communaux de même qu'aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. »

M. le Président souligne que le texte pourrait prendre la teneur suivante si la commission ne souhaite pas se fixer par rapport aux mandats politiques concernés par la règle de non-cumul :

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

Quant à la remarque d'un représentant du groupe politique CSV que ce texte ne tient pas compte de l'idée avancée par son parti politique de créer une « Chambre des élus locaux » dans laquelle les bourgmestres concernés seraient représentés, M. le Président signale que pour le moment il ne se dégage pas de majorité qualifiée en sa faveur. Il est souligné qu'une formulation restrictive du non-cumul des mandats garantira toujours une forte représentation du secteur communal au sein de la Chambre des Députés.

Un autre représentant du même groupe politique fait remarquer qu'une décision au sujet du non-cumul des mandats est prise d'avance si on recourt à la formulation « Cette même incompatibilité s'applique (...) ». Il soulève par ailleurs la question de savoir si le principe du non-cumul des mandats est applicable suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, donc sans que la loi à laquelle il est renvoyé ne soit adoptée ? Dans un souci de sécurité juridique, il propose de reformuler le texte de la manière suivante (à noter que ce texte n'a pas été discuté au sein de son groupe politique) : « Une loi adoptée à la majorité qualifiée peut étendre cette incompatibilité aux mandats exécutifs communaux. »

De l'avis de M. le Président, son propre texte n'engendrerait pas de conséquences juridiques. Il ne voit toutefois pas d'inconvénient à ce qu'il soit modifié dans le sens préconisé ci-dessus. Il souligne qu'il est impératif, dans un souci de sécurité juridique, que le législateur adopte une loi déterminant les emplois et fonctions publics qui sont incompatibles avec le mandat de député, mais qu'il en va autrement pour ce qui est du cumul des mandats. Par conséquent, il propose le texte suivant :

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

Au regard de ce texte, il est loisible au législateur d'instaurer une règle de non-cumul de mandats politiques sans toutefois devoir procéder à une révision de la Constitution. A rappeler encore que tous les députés, donc également ceux qui exercent un mandat local, sont censés représenter l'intérêt général du pays et non pas l'intérêt communal.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk souligne que le fait que les fonctionnaires (de l'Etat et communaux) souhaitant exercer le mandat de député sont obligés d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions pose problème à sa sensibilité politique. En procédant ainsi, une grande partie de la population est exclue d'une fonction électorale. Sa sensibilité politique ne peut donc pas se rallier à la proposition de texte précitée, qui trouve l'accord de la majorité de la commission.

#### 4. Modification de l'intitulé

L'intitulé de la proposition de révision est modifié comme suit :

« Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution ».

#### 5. Graphie du terme « fonction »

La commission décide de recourir, dans la mesure du possible, à l'emploi du singulier.

\*

Un représentant du groupe politique CSV soulève la question de savoir ce qu'il advient de l'idée avancée par le Gouvernement précédent d'instaurer une Cour suprême ? Il se demande s'il ne serait pas indiqué d'entendre les explications du ministre de la Justice à ce sujet avant d'arrêter le texte définitif ?

Quant au Conseil national de la Justice, il rappelle que la commission avait décidé de finaliser le texte définitif après seulement qu'un projet de loi afférent soit déposé.

M. le Président se rallie à la proposition d'entendre le ministre de la Justice en ses propos, mais il considère toutefois que la commission devrait finaliser provisoirement ses travaux afin que dans les prochaines semaines les amendements puissent être transmis pour avis au Conseil d'Etat. Il propose que le texte coordonné, après avoir été mis à jour, soit publié sur le site internet de la Chambre des Députés.

La commission se déclare d'accord avec cette façon de procéder et décide de prévoir dans le texte coordonné un astérisque rendant le lecteur attentif au fait que les articles relatifs à la Cour suprême et au Conseil national de la Justice ont été rédigés sur base de l'avant-projet de loi portant organisation du Conseil national de la Justice et de l'avant-projet portant organisation de la Cour suprême et qu'ils peuvent être modifiés en fonction des projets de loi finalement déposés par le ministre de la Justice.

\*

M. le Président propose de consacrer la prochaine réunion fixée au mercredi, le 18 mars 2015 à 10.30 heures à la présentation et à la discussion du projet de loi 6675 et de la proposition de loi 6589B, à condition que M. le Premier ministre, ministre d'Etat soit disponible.<sup>2</sup> Faute de quoi, l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat relatif à la proposition de loi 6407 ainsi que ses avis relatifs aux propositions de loi 6665 et 6699 figureront à l'ordre du jour de cette réunion.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry

---

<sup>2</sup> La présentation et la discussion du projet de loi 6675 et de la proposition de loi 6589B figureront à l'ordre du jour de la réunion du 25 mars prochain.