



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 10 avril 2013

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 13 et 20 mars 2013
2. 6544 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation et examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
  - Continuation des travaux sur base du texte coordonné (document de travail établi par le secrétariat de la commission)

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth remplaçant M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Serge Urbany

M. François Biltgen, ministre de la Justice

\*

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

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 13 et 20 mars 2013**

Les projets de procès-verbaux repris sous rubrique sont approuvés.

**2. 6544 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social**

La commission unanime désigne Mme Diane Adehm comme rapportrice.

Pour la présentation du projet de loi par la rapportrice, il est renvoyé à l'exposé des motifs.

Dans son avis du 22 mars 2013, le Conseil d'Etat souligne qu'en abrogeant l'article 10 de la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social, le projet de loi va plus loin que la demande formulée par le CES dans sa décision du 22 janvier 2013 de rendre uniquement les mandats au CES accessibles à des ressortissants de l'Union européenne. En abrogeant cet article, plus aucune condition de nationalité n'est requise. La condition de nationalité n'est donc pas seulement supprimée pour les membres du CES, mais également pour le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat du CES. Les conditions de nationalité pour l'ensemble du personnel seront alors régies par les autres dispositions légales et réglementaires en vigueur. Par conséquent, le Secrétaire général devra toujours être de nationalité luxembourgeoise en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et les modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat.

Le Conseil d'Etat demande à ce que le règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'Etat et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public soit modifié en vue d'exclure expressément la fonction de Secrétaire général du CES, au motif qu'il est difficilement justifiable au regard de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que cette fonction relève de la puissance souveraine.

L'article unique du projet de loi ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

\*

Quant à la demande de la rapportrice sur les suites que le Gouvernement entend réserver à l'avis du Conseil d'Etat, l'expert gouvernemental répond que le présent projet de loi entend réagir à la demande du CES d'étendre les mandats au CES, le Secrétaire général mis à part, aux ressortissants de l'Union européenne. L'expert gouvernemental précise que le Gouvernement a jugé opportun de profiter de l'occasion pour élargir l'accessibilité des mandats également aux ressortissants de pays tiers. En ce qui concerne les répercussions au niveau du fonctionnement de l'administration du CES, l'abrogation de l'article 10 de la loi précitée implique que la condition de nationalité tombe pour les membres effectifs et suppléants ainsi que pour le personnel du Secrétariat, à l'exception du Secrétaire général à l'égard duquel le droit commun trouve application. L'orateur rappelle le principe de l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants de l'Union européenne, à l'exception des postes comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public. Ces postes sont énumérés dans le règlement

grand-ducal du 12 mai 2010 précité. Cette liste constitue en fait le fruit d'un compromis laborieux entre le Luxembourg et la Commission européenne. Tout en ne s'opposant pas catégoriquement à une modification ponctuelle de cette liste, nécessitant toutefois au préalable une renégociation avec la Commission européenne, l'expert gouvernemental souligne que le fait de toucher à cette liste risque de mettre en cause la crédibilité du Grand-Duché de Luxembourg.

M. le Président donne à considérer que l'abrogation de l'article 10 de la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social prévoyant que « *Les membres effectifs et suppléants ainsi que le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat doivent être de nationalité luxembourgeoise.* » sans préciser que la condition de nationalité continuera à s'appliquer à l'égard du Secrétaire général est source d'insécurité juridique. Il se demande partant si cette dérogation ne devrait pas être expressément prévue dans le texte du projet de loi sous examen. Dans le souci de disposer d'un texte de loi non équivoque, il estime judicieux de demander une prise de position juridique du Gouvernement à cet égard.

En outre, l'orateur tient encore à souligner qu'il est inadmissible que le CES, demandé en son avis dans le cadre de la transposition de la directive 2010/18/UE du Conseil du 8 mars 2010 portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES et abrogeant la directive 96/34/CE, n'y ait pas réservé une suite favorable. Vu le rôle important du CES, qui, selon l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 2 de la loi modifiée du 21 mars 1966 précitée, doit établir chaque année, au cours du premier trimestre, un avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, et afin de pouvoir mettre le travail accompli par le CES aux cours des dernières années en évidence dans le rapport de la commission, l'intervenant propose que le Gouvernement fournisse dans sa prise de position précitée également des informations sur le nombre d'avis élaborés par le CES depuis 2009 à la demande du Gouvernement ou de sa propre initiative.

Enfin, M. le Président relève que la loi modifiée du 21 mars 1966 précitée ne prévoit pas de disposition relative à la révocation des membres du CES. Par conséquent, il propose d'amender le projet de loi sous examen en ce sens, en y insérant un article prévoyant la révocation des membres du CES individuellement ou dans son ensemble, si les missions prévues par la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social ne sont pas remplies.

En guise de conclusion, il y a lieu de retenir qu'une prise de position sur les questions évoquées ci-dessus sera demandée au Gouvernement avec prière de la transmettre dans les meilleurs délais à la Chambre des Députés afin que la commission puisse poursuivre ses travaux dans ce dossier.

### **3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

La commission continue ses travaux sur base du texte coordonné mis à jour au 14 mars 2013. (Les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes sont reprises en caractères soulignés, les amendements parlementaires sont repris en caractères gras et italiques et le texte, qui ne fait pas l'objet d'une modification, mais dont l'emplacement change seulement suite à la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission, est barré à son endroit initial et repris en caractères italiques à son nouvel endroit. La partie du texte qui a subi une légère modification est reprise en caractères gras et italiques, s'il s'agit d'un amendement parlementaire et en caractères

soulignés, s'il s'agit d'une proposition de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait sienne.)

M. le Président propose de recommencer depuis le début du chapitre 4, dont la commission a déjà entamé l'examen au cours de la réunion du 13 mars 2013.

Les articles 62 et 63 du texte coordonné ne suscitent pas de commentaire supplémentaire. Pour le détail des observations afférentes faites par la commission, il est renvoyé au procès-verbal du 13 mars 2013 (cf. P.V. IR 29).

#### Article 64 nouveau (articles 63, 64 et 65 initiaux)

##### *Document de travail*

**Art. ~~63~~ 64.** (1) Pour être électeur, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être âgé de dix-huit ans **accomplis**.

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.

***Une loi adoptée à la majorité qualifiée peut, dans les conditions qu'elle détermine, accorder le droit de vote à des non-Luxembourgeois.***

**Art. ~~64~~ 64.** (2) Pour être éligible, il faut:

- 1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
- 2° jouir des droits civils et politiques;
- 3° être âgé de dix-huit ans **accomplis**;
- 4° être domicilié dans le Grand-Duché.

Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.

**Art. ~~65~~ 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:

1° les condamnés à des peines criminelles;

2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.

Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.

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

(3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité.

### *Décision de la commission*

Dans sa réunion du 13 mars 2013 précitée, la commission a décidé de prévoir une ouverture du droit de vote actif aux non-Luxembourgeois dans la Constitution. Au cours de cette même réunion, le représentant du groupe politique déi gréng a réitéré sa proposition de reformuler les paragraphes 1 et 2, en recourant non pas à une formulation conditionnelle, mais en employant une formulation en termes de droits, c'est-à-dire une formulation positive (« *Les Luxembourgeois ont le droit de ...* »).

M. le Président souligne que si la commission entend suivre cette proposition, alors cet article doit être complètement reformulé. Par ailleurs, il relève qu'il faut remplacer à l'alinéa 3 nouveau du paragraphe 1 les termes « *non-Luxembourgeois* » par « *des personnes n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise* » et à l'alinéa 2 du paragraphe 2 le futur simple de l'indicatif par l'indicatif présent. Les paragraphes 1 et 2 pourraient ainsi avoir la teneur suivante :

*« (1) Le droit de vote appartient aux Luxembourgeois et aux Luxembourgeoises âgés de dix-huit ans et jouissant des droits civils et politiques.*

*Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi.*

*Une loi adoptée à la majorité qualifiée peut, dans les conditions qu'elle détermine, accorder le droit de vote à des personnes n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise.*

*(2) Le droit d'être élu appartient aux Luxembourgeois et aux Luxembourgeoises âgés de dix-huit ans, domiciliés au Grand-Duché de Luxembourg et jouissant des droits civils et politiques.*

*Aucune autre condition d'éligibilité ne peut être requise. »*

Quant à la question d'un représentant du groupe politique LSAP pour laquelle raison le droit de vote doit être expressément prévu dans la Constitution, alors qu'il est à la base de la démocratie, le représentant du groupe politique déi gréng répond que la reformulation vise en fait à lever l'incohérence entre les alinéas 1 et 3 nouveau du paragraphe 1.

Suite à un bref échange de vues quant à la question de savoir si le fait de prévoir dans la Constitution qu'il s'agit d'un droit est compatible avec l'obligation de vote inscrite dans la loi électorale (un droit n'est pas synonyme d'obligation), M. le Président estime qu'il serait judicieux de préciser dans la Constitution que le vote est obligatoire. Il suggère partant de faire une proposition de texte afférente.

La proposition de prévoir une disposition analogue à celle de l'ouverture du droit de vote actif et concernant l'abaissement de l'âge de l'électorat actif est rejetée. Nonobstant, il est souligné que rien n'empêche l'introduction d'une limite d'âge différente pour les élections communales.

Au vu de ce qui précède, le texte prendra provisoirement la teneur suivante :

**« Art. 63. 64. (1) ~~Pour être électeur, il faut:~~ Le droit de vote appartient aux Luxembourgeois et aux Luxembourgeoises âgés de dix-huit ans et jouissant des droits civils et politiques.**

**~~1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;~~**

~~2° jouir des droits civils et politiques;~~

~~3° être âgé de dix-huit ans accomplis.~~

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.

*Une loi adoptée à la majorité qualifiée peut, dans les conditions qu'elle détermine, accorder le droit de vote à des personnes n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise.*

**Art. 64. (2) Pour être éligible, il faut: Le droit d'être élu appartient aux Luxembourgeois et aux Luxembourgeoises âgés de dix-huit ans, domiciliés au Grand-Duché de Luxembourg et jouissant des droits civils et politiques.**

~~1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;~~

~~2° jouir des droits civils et politiques;~~

~~3° être âgé de dix-huit ans accomplis;~~

~~4° être domicilié dans le Grand-Duché.~~

Aucune autre condition d'éligibilité ne **pourra peut** être requise.

~~Art. 65. Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:~~

~~1° les condamnés à des peines criminelles;~~

~~2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.~~

~~Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.~~

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

~~(3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. »~~

#### Article 65 nouveau (article 66 initial)

*Document de travail*

**Art. 66. 65. (1)** Le mandat de député est incompatible; avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.

~~1° avec les fonctions de membre du Gouvernement ;~~

~~2° avec celles de membre du Conseil d'Etat ;~~

~~3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire ;~~

~~4° avec celles de membre de la Cour des comptes ;~~

~~5° avec celles de commissaire de district ;~~

~~6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat ;~~

~~7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.~~

Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public à **déterminer** par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

~~(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.~~

#### *Décision de la commission*

Les membres de la commission sont informés que la décision du Conseil des ministres de 2002 relative à l'élection des membres du Parlement européen prévoyant comme incompatibilités, entre autres, l'incompatibilité du mandat de député européen avec celui de député national sera transposée dans loi électorale. Or, les membres de la commission estiment toutefois que, dans un souci de sécurité juridique, une disposition générale afférente devra être inscrite dans la Constitution. Il est encore précisé que le mandat de député ne constitue pas un emploi public.

Etant donné que le terme « *emploi* » englobe nécessairement la notion de lien de subordination, la commission décide de remplacer à l'alinéa 2 les termes « *emploi public* » par ceux de « *fonctions publiques* ». Il est néanmoins rappelé que les incompatibilités sont à voir dans une optique fonctionnelle plutôt que structurelle.

Au vu de ce qui précède, l'article 65 prendra la teneur suivante :

« **Art. 66. 65. (1)** Le mandat de député est incompatible ~~;~~ avec les fonctions de membre du Gouvernement, **celles de député européen et** celles de membre du Conseil d'Etat.

~~1° avec les fonctions de membre du Gouvernement ;~~

~~2° avec celles de membre du Conseil d'Etat ;~~

~~3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire ;~~

~~4° avec celles de membre de la Cour des comptes ;~~

~~5° avec celles de commissaire de district ;~~

~~6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat ;~~

~~7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.~~

Cette même incompatibilité s'applique **aux fonctions publiques à déterminer** par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

~~(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. »~~

Articles 66 nouveau (articles 67 et 68 initiaux), 69 et 70 initiaux

Sans observation (cf. P.V. IR 29).

Section 2. – ~~Organisation et fonctionnement~~ De l'organisation et du fonctionnement de la  
Chambre des Députés

Sans observation.

Article 67 nouveau (article 71 initial)

*Document de travail*

**Art. 71. 67.** (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.

(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment **prévu par le règlement qui suit** :

**« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »**

~~(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés.~~

**(3) Les fonctions de la Chambre des Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus.**

*Décision de la commission*

Quant à la remarque s'il ne faudrait pas préciser dans la formule du serment qu'il s'agit des lois de l'Etat, la commission est d'avis que cette précision est superflue.

Il est souligné que la vérification des pouvoirs, qui est un devoir inhérent à la Chambre des Députés, ne doit pas être confondue avec la validation des résultats électoraux. Les modalités de cette vérification devront être déterminées dans le Règlement de la Chambre des Députés.

En outre, il est relevé qu'il faudra instaurer un recours contre les opérations électorales, à l'instar des élections communales.

Un membre de la commission relève encore qu'il y a lieu de clarifier la situation des promotions auxquelles ont droit les agents publics exerçant un mandat parlementaire sur base de l'article 129 de la loi électorale. Pour certaines catégories de fonctionnaires tels les agents relevant de la carrière du conseiller de Gouvernement, les promotions en question ont en effet été matérialisées dans le passé par des arrêtés de nomination accordés entre le jour des élections et la date de prestation de serment comme député. Dans la mesure où les personnes concernées resteraient dorénavant en fonction en attendant l'assermentation des nouveaux députés, l'acceptation de la promotion risquerait, le cas échéant, d'être interprétée comme une renonciation au mandat de député. Pour cette raison, l'orateur est d'avis que la législation sur la Fonction publique devrait être précisée en ce sens que de telles promotions



accordées sur base de l'article 129 précité ne sont pas à considérer comme une réintégration en tant que fonctionnaire.

L'article sous examen est adopté dans sa teneur ci-dessus. Il prendra donc définitivement le libellé suivant :

« ~~Art. 71. 67.~~ (1) La Chambre des Députés ~~vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet~~ se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.

(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment ~~prévu par le règlement qui suit~~ :

**« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »**

~~(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés.~~

**(3) Les fonctions de la Chambre des Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus. »**

\*

M. le Président informe les membres de la commission que la direction de l'administration parlementaire a demandé une entrevue avec la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle afin de pouvoir exposer de vive voix sa position concernant le rôle et la valeur juridique du Règlement de la Chambre des Députés (cf. note transmise par courrier électronique le 4 avril 2013). Les membres de la commission décident d'y réserver une suite favorable. Cette entrevue est fixée au mercredi 17 avril 2013 à 10.30 heures. Le secrétariat de la commission en informera la direction de l'administration parlementaire.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers