



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2012-2013

TB/PR

P.V. IR 32

## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 17 avril 2013

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 avril 2013
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
  - Entrevue avec la direction de l'administration parlementaire au sujet du rôle et de la valeur juridique du Règlement de la Chambre des Députés (demande de la direction de l'administration parlementaire)
  - Continuation des travaux sur base du texte coordonné (document de travail établi par le secrétariat de la commission)

\*

Présents : Mme Diane Adehm, 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, Mme Lydie Polfer, M. Serge Urbany, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

M. Claude Frieseisen, Secrétaire général, Mme Isabelle Barra, M. Benoît Reiter, Secrétaires généraux adjoints, Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

\*

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

\*

#### **1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 avril 2013**

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

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

### I. Entrevue avec la direction de l'administration parlementaire

M. le Secrétaire général adjoint présente succinctement la note élaborée par ses soins et transmise par courrier électronique le 5 avril 2013. Pour le détail de cette présentation, il est prié de se référer au document annexé.

L'orateur tient d'emblée à souligner que la note précitée n'est pas censée refléter la position de la direction de l'administration parlementaire, mais celle défendue depuis des années par la Chambre des Députés (le Bureau de la Chambre des Députés, la Commission du Règlement de la Chambre des Députés et la Chambre des Députés réunie en séance plénière).

Il déclare que la question de la valeur juridique du Règlement de la Chambre des Députés a en fait été clarifiée une fois pour toute suite à l'adoption en séance plénière le 13 juillet 2011 du statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés comme modification du Règlement de la Chambre des Députés (cf. doc. parl. 6298).

L'interprétation par le Conseil d'Etat des articles 51, paragraphe 2 et 70 de la Constitution actuelle « *Le rapprochement de l'article 51, (2) et de l'article 70 (...) permet de constater que la Chambre est autonome pour régler son organisation interne sans interférence des autres pouvoirs institutionnels, à condition d'éviter que les mesures retenues dans le Règlement n'empiètent sur les dispositions formelles de la Constitution traitant du fonctionnement de la Chambre ou encore sur les matières que la Constitution a réservées à la loi.* » est jugée comme étant erronée, alors qu'il ressort de la lecture globale de l'article 51 précité qu'il a vocation à s'appliquer uniquement aux élections des députés.

Il en va de même de l'argument invoqué par le Conseil d'Etat concernant l'article 35, alinéa 2 de la Constitution actuelle, lequel prévoit qu' « *Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.* » En effet, celui-ci estime que « *Dans la mesure où la Chambre recourt à un effectif de son secrétariat général et crée par conséquent des emplois salariés à charge de l'Etat, ces engagements doivent répondre aux exigences de l'article 35, alinéa 2 [de la Constitution; article 100, paragraphe 2, selon la proposition de révision]; ce point doit faire exception audit Règlement* ». <sup>1</sup> La condition posée par l'alinéa 2 de l'article 35 précité est remplie dans la mesure où la fonction salariée à charge de l'Etat est créée sur base du Règlement de la Chambre des Députés, qui a une force équivalente à la loi, à l'instar des arrêtés pris par le Grand-Duc sur base de l'actuel article 76 de la Constitution. D'autant plus, cet article n'exige pas une loi au sens strict pour créer une fonction salariée par l'Etat, mais uniquement une « *disposition législative* ».

Finalement, le choix d'une loi pour permettre aux fonctionnaires de l'administration parlementaire de bénéficier du changement d'administration s'explique par le fait que ne sont pas seulement concernés par le principe du changement d'administration les agents de la Chambre des Députés, mais également ceux soumis au statut général. En d'autres mots, il s'agit de permettre aux agents de la Chambre des Députés de partir vers une autre administration dans un nouveau cadre statutaire (statut général) et aux agents soumis au statut général de venir travailler à la Chambre des Députés sous le régime d'un autre statut. Pour cette raison et dans un souci de sécurité juridique, la possibilité du changement d'administration a été inscrite dans une norme juridique plus vaste, ne concernant pas que

---

<sup>1</sup> Cf. l'ouvrage « Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux »

la Chambre des Députés et ses fonctionnaires, mais l'ensemble de la sphère « *fonction publique étatique* ».

Suite à cet exposé, les membres de la commission procèdent à un échange de vues, dont il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- l'actuel article 64 de la Constitution prévoit que l'exercice du droit d'enquête est réglé par la loi, de sorte qu'il faut une loi formelle. La modification de cette loi ne peut se faire que par une loi, en application du principe du parallélisme des formes et non pas par le biais du Règlement de la Chambre des Députés dans lequel le droit d'enquête est également inscrit (bien que cela n'ait pas été nécessaire) et ayant d'après la note précitée une valeur équipollente à la loi ;
- M. le Président rejette la déclaration que la question qui se pose en l'occurrence est celle de savoir si la Chambre des Députés peut régler son organisation interne sans ingérence des autres pouvoirs institutionnels. Il considère que la question primordiale est celle de savoir si la Chambre des Députés, en tant qu'organe institutionnel, doit respecter la Constitution, notamment le principe constitutionnel de la réserve légale. En d'autres termes, la Chambre des Députés peut-elle régler par son Règlement des domaines relevant des matières réservées à la loi par la Constitution ? Pour des raisons juridiques et des raisons de respect de la Constitution par la Chambre des Députés elle-même, l'orateur y répond par la négative et approuve partant l'approche préconisée par le Conseil d'Etat. Il explique encore que l'attitude des auteurs de la proposition de loi en était une autre, alors qu'ils ne prévoyaient pas la situation conflictuelle à laquelle la Chambre des Députés risquerait de s'exposer ;
- M. le Président souligne que l'application de la procédure législative ordinaire à la loi sur le statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés ne pose pas problème, alors que le dernier mot appartient toujours à la Chambre des Députés, même en cas d'opposition formelle du Conseil d'Etat où elle garde l'intégralité de son pouvoir de décider des suites qu'elle entend y réserver. Il tient encore à souligner que les fonctionnaires de la Chambre des Députés ont droit à une norme juridique sûre et fiable. Quant à l'entrée en vigueur de cette loi, il est souligné qu'il ne faut pas la prendre à la va-vite, puisque l'article 123 proposé par le Conseil d'Etat et adopté, sous forme amendée, par la commission dispose que « *Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite.* » ;
- se pose la question de la place que le Règlement de la Chambre des Députés occupe dans la hiérarchie des normes. En cas de contradiction entre une loi et le Règlement de la Chambre des Députés, la loi formelle devra primer sur le Règlement de la Chambre des Députés ;
- M. le Secrétaire général, bien qu'il n'ait pas de problème fondamental avec la proposition de texte du Conseil d'Etat, déplore que la question de la valeur juridique du Règlement de la Chambre des Députés soit soulevée deux ans après le vote du statut des fonctionnaires de l'administration parlementaire, alors que dans le cadre des travaux préparatoires de ce statut, cette question avait déjà été relevée. Suite aux arguments échangés à l'époque entre la direction de l'administration parlementaire et les membres du Bureau, la conclusion était celle d'ancrer le statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés dans le Règlement de celle-ci en l'y annexant. Il est regrettable qu'aujourd'hui l'on parvienne à la conclusion qu'il faut une

loi formelle, alors que pareille conclusion, il y a deux ans, aurait permis à tous de gagner du temps.

Tout en acquiesçant à la déclaration que la Chambre des Députés doit elle aussi respecter la Constitution, l'orateur se demande si l'autonomie de la Chambre des Députés ne pourrait pas être agencée de façon à ce que la disposition afférente soit conforme à la Constitution.

Par ailleurs, si le texte proposé par le Conseil d'Etat est définitivement adopté par la commission, se pose alors la question des règlements d'exécution du statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés adopté sous forme d'une loi. Seront-ils pris par voie de règlement grand-ducal ?

- la Chambre des Députés restera seule maître à bord en ce qui concerne l'engagement de son personnel, même en cas de vote d'une loi sur le statut de ses fonctionnaires ;
- un membre de la commission donne à considérer qu'il faut veiller à délimiter clairement les domaines relevant de l'organisation interne de la Chambre des Députés, réservés à son Règlement, et ceux qui impliquent des relations externes devant faire l'objet d'une loi ;
- un représentant du groupe politique LSAP relève que dans l'optique de l'élaboration d'une nouvelle Constitution plus moderne, l'approche de conférer à la Chambre des Députés des pouvoirs très larges au point de la placer en quelque sorte au-dessus des lois doit être réfutée ;

En guise de conclusion à cet échange de vues, M. le Président invite les membres de la direction de l'administration à approfondir les questions soulevées à la fin de la note précitée et à élaborer une note, à transmettre aux membres de la commission, sur les points où des doutes existent, en analysant plus en détail la problématique de la matière réservée à la loi.

\*

Suite au départ des membres de la direction, M. le Président propose d'effectuer un tour de table afin de faire le point sur les opinions des membres de la commission, en particulier en ce qui concerne l'adoption définitive du texte proposé par le Conseil d'Etat.

- une représentante du groupe politique DP souligne qu'en tant que législateur constituant, la Chambre des Députés détermine elle-même son autonomie. Elle fixe des règles qui sont à respecter par tous les organes constitutionnels et donc également par la Chambre des Députés. A ses yeux, il faut établir un garde-fou pour éviter que des excès sous le couvert de l'autonomie puissent éventuellement être faits dans l'avenir ;
- un représentant du groupe politique CSV partage ce point de vue et plaide partant pour une loi sur le statut des fonctionnaires de l'administration parlementaire ;
- quant à la question des conséquences concrètes du texte proposé par le Conseil d'Etat, M. le Président explique que les dispositions relatives au personnel de la Chambre des Députés figurant actuellement dans le Règlement de celle-ci devront être coulées dans une loi qui devra être adoptée selon la procédure législative ordinaire. Ces dispositions ne seront pas intégrées dans la législation de la Fonction

publique, mais dans une loi à part. Il s'agit de conférer la même forme juridique que celle applicable aux agents de la Fonction publique (statut général) à la réglementation concernant les agents de l'administration parlementaire. Une loi formelle constitue une base juridique plus solide que le Règlement de la Chambre des Députés.

En ce qui concerne les autres questions soulevées dans la note de la direction, il est souligné que la plupart ne relève pas du domaine des matières réservées à la loi par la Constitution. Elles sont d'ordre organisationnel interne, de sorte qu'elles peuvent être réglées par le Règlement de la Chambre des Députés. Celui-ci devra par conséquent être revu. Il devra de toute manière être revu de fond en comble après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ;

- un représentant du groupe politique LSAP tient à souligner que la nouvelle Constitution fait à plusieurs reprises référence au Règlement de la Chambre des Députés. Cela pourrait amener un lecteur non averti à s'interroger sur les domaines pouvant être réglementés par ce texte, de sorte que l'orateur se demande s'il ne serait pas judicieux de prévoir dans la Constitution une disposition générale prévoyant que les règles de fonctionnement interne de la Chambre des Députés sont réservées au Règlement de la Chambre des Députés ;
- au regard de l'article 71 du texte coordonné, la Chambre des Députés bénéficie d'une latitude quasiment absolue, sous réserve des matières réservées à la loi. Tout ce qui concerne les députés sera réglé par le Règlement de la Chambre des Députés, tandis que les agents de la Chambre des Députés sont à considérer comme des tiers pouvant prétendre à la protection de la loi dans leurs relations de travail avec la Chambre des Députés. En engageant du personnel, la Chambre des Députés crée des emplois salariés à charge de l'Etat, de sorte qu'elle doit respecter l'article 35, alinéa 2 précité. Cependant, la Chambre des Députés prendra toujours elle-même, sans ingérence d'un autre pouvoir institutionnel, toutes les décisions concernant son personnel (procédure d'engagement etc.). Elle gardera donc son autonomie en la matière ;
- rien ne s'oppose à ce que des dispositions spécifiques applicables aux agents de l'administration parlementaire soient inscrites dans la loi réglant leur statut, à condition qu'elles soient motivées.

Pour conclure, M. le Président retient que la décision de la commission de suivre le Conseil d'Etat en sa proposition est maintenue.

## II. Continuation des travaux sur base du texte coordonné

La commission continue ses travaux sur base du texte coordonné mis à jour au 11 avril 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.)

Suite à l'échange de vues informel avec le Conseil d'Etat du 12 avril 2013, M. le Président propose de revoir l'article 64 du texte coordonné.

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

*Document de travail*

**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.~~**

### *Décision de la commission*

M. le Président rappelle qu'au cours de la réunion du 10 avril dernier, il a été soulevé la question de l'inscription du vote obligatoire dans la Constitution. Suite à l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat, il estime qu'il faut renoncer à cette idée. Il propose par ailleurs, à l'instar d'autres constitutions européennes, telles que la Constitution de la République française<sup>2</sup> ne visant pas le droit de vote en tant que tel, de maintenir une formulation conditionnelle et de renoncer partant à une formulation en termes de droits. Ainsi, il suggère d'adopter non seulement le paragraphe 3 l'article 61 proposé par le Conseil d'Etat, mais également les paragraphes 1 et 2. L'amendement parlementaire à intégrer à la fin du paragraphe 1 devra alors également être modifié. Il pourrait avoir la teneur suivante :

*« Une loi adoptée à la majorité qualifiée peut, dans les conditions qu'elle détermine, accorder la qualité d'électeur à des personnes n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise. »*

Un représentant du groupe politique LSAP se prononce pour l'inscription du vote obligatoire dans la Constitution. Il ne voit pas pour quelle raison on devrait se donner d'autres moyens de sanctionner la non-participation aux élections législatives sans excuse valable en cas d'inscription du vote obligatoire dans la Constitution.

Certains membres se demandent si la disposition de la loi électorale relative au vote obligatoire ne risque pas d'être déclarée inconstitutionnelle au motif que le vote obligatoire n'est pas prévu par la Constitution.

Au vu de qui précède, M. le Président se propose de consulter les constitutions des pays prévoyant un droit de vote obligatoire. Néanmoins, il suggère de suivre provisoirement le Conseil d'Etat en ses propositions et de modifier l'amendement parlementaire tel que proposé ci-dessus. Une décision quant au texte définitif sera prise au moment de l'approbation du procès-verbal. Si la commission décidait de suivre définitivement le Conseil d'Etat et de renoncer à l'inscription du vote obligatoire dans la Constitution, alors il faudrait préciser dans le commentaire de l'article que la commission, tout en ayant renoncé à l'inscription expresse du vote obligatoire dans la Constitution, s'est pourtant prononcée pour le maintien de cette obligation, qui est réglée par la loi électorale.

Ainsi, le texte prendra provisoirement la teneur suivante :

**« Art. 63. 64. (1) Pour être électeur, il faut : être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.**

**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 la qualité d'électeur à des personnes n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise.***

---

<sup>2</sup> Article 3, alinéa 4 : « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs, des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. »

~~Art. 64. (2) Pour être éligible, il faut ; en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.~~

~~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. 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. »~~

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers

Annexe : - Note relative au rôle et à la valeur juridique du Règlement de la Chambre des Députés

**Direction de l'Administration parlementaire : Demande d'entrevue avec la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (doc. parl. 6030/6)**

**Transmis en copie pour information**

- aux Membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
- aux Membres de la Conférence des Présidents

**Luxembourg, le 4 avril 2013.**

**Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. ...', written over a horizontal line.



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier suivi par : Claude Frieseisen  
Secrétaire général  
Tél : 466966-206  
Fax : 466966-208  
cfrieseisen@chd.lu

Monsieur Paul-Henri Meyers  
Président de la Commission des  
Institutions et de la Révision  
constitutionnelle

Luxembourg, le 4 avril 2013

Monsieur le Président,

Dans son avis sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030/6) le Conseil d'Etat développe certaines considérations sur le rôle du Règlement de la Chambre des Députés dans le cadre de son analyse des articles 75, 76 et 77 (68 selon le Conseil d'Etat).

Il en résulte notamment que le Conseil d'Etat considère que l'engagement de personnel et les relations de travail de ce dernier avec la Chambre devraient à l'avenir faire l'objet d'une loi.

Cette interprétation de la Haute Corporation n'est cependant nullement partagée par la direction de l'Administration parlementaire.

Ceci amène le soussigné et les Secrétaires généraux adjoints à solliciter une entrevue avec la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle afin de présenter aux membres de la Commission les raisonnements à la base de leur position. En vue d'une préparation efficace de la réunion en question, vous trouverez ci-jointe une note relative au rôle et à la valeur juridique du Règlement de la Chambre des Députés dans la Constitution, élaborée par M. le Secrétaire général adjoint Benoît Reiter, qui reprend l'argumentation de la direction de l'Administration parlementaire, soutenue lors de différentes propositions de modification du Règlement de la Chambre des Députés et plus particulièrement celle relative au statut et au régime des traitements des fonctionnaires de la Chambre des Députés (doc. parl. 6298 : Exposé des motifs et 6298/1 : Rapport de la Commission du Règlement du 6 juillet 2011).

Je reste à votre disposition pour tous renseignements supplémentaires.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Claude Frieseisen  
Secrétaire général de la Chambre des Députés

**N° 6298<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

---

**PROPOSITION DE MODIFICATION  
DU REGLEMENT DE LA CHAMBRE  
DES DEPUTES**

**relative au statut et au régime des traitements  
des fonctionnaires de la Chambre des Députés**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU REGLEMENT**

(6.7.2011)

La Commission se compose de: M. Gast. GIBERYEN, Président; M. François BAUSCH, Rapporteur; Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, MM. Xavier BETTEL, Alex BODRY, Mme Christine DOERNER, MM. Ben FAYOT, Léon GLODEN, Marc LIES, Roger NEGRI, Mme Lydie POLFER et M. Lucien THIEL, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS ET EXPOSE DES MOTIFS**

La présente proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés a été déposée le 27 juin 2011 par les membres de la Conférence des Présidents, suite à plusieurs réunions et décisions du Bureau de la Chambre des Députés. La Commission du Règlement a procédé à l'examen de la proposition au cours de sa réunion du 1er juillet 2011. La commission a désigné M. le Député François Bausch comme rapporteur lors de cette même réunion. Le présent rapport a été adopté par la commission le 6 juillet 2011.

En ce qui concerne l'exposé des motifs, il est renvoyé à l'exposé des motifs et au commentaire des articles de la proposition de modification telle que déposée.

\*

**II. TEXTE DE LA PROPOSITION DE MODIFICATION DU REGLEMENT**

La commission unanime recommande dès lors à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de modification telle que libellée comme suit:

\*

## **Note relative au rôle et à la valeur juridique du Règlement de la Chambre des Députés dans la Constitution**

Dans son avis sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030-6), le Conseil d'Etat développe certaines considérations sur le rôle du Règlement de la Chambre des Députés dans le cadre de son analyse des articles 75, 76 et 77 (68 selon le Conseil d'Etat). En guise de conclusion, le Conseil d'Etat propose un libellé différent du texte tel que proposé à l'origine par la Commission des institutions de la révision constitutionnelle. Les arguments de la Haute Corporation seront analysés et réfutés dans la présente note. Un autre argument concernant le changement d'administration sera également examiné.

### ***1<sup>er</sup> argument du Conseil d'Etat : la contradiction entre les articles 51(2) et 70 de la Constitution***

A) Aux pages 69 et 70 de son avis, le Conseil d'Etat raisonne comme suit :

« La Constitution actuelle évoque le mode de régler l'organisation de la Chambre des députés sous deux angles de vue. En vertu de l'article 51, paragraphe 2, „l'organisation de la Chambre est réglée par la loi“ et, selon l'article 70, „la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions“. La double façon de traiter de l'organisation de la Chambre des députés pourrait amener un lecteur non averti à voir une incohérence, voire même une contradiction entre les deux textes. En effet, la manière de régler l'organisation de la Chambre ne devrait-elle pas être prévue exclusivement, soit dans la loi, soit dans le règlement de la Chambre? Jusqu'à la révision de l'article 34 de la Constitution, la question avait son importance, alors que selon que l'organisation de la Chambre est prévue par la loi ou par le règlement, le Grand-Duc pouvait, de par sa prérogative de sanctionner les lois, intervenir théoriquement dans cette organisation dans la première hypothèse, tandis que la Chambre était seule maître de ses décisions afférentes dans le second cas de figure.

Plutôt que de voir dans l'approche de la Constitution une incohérence à l'instar de ce qui semble percer du commentaire des articles joint à la proposition de révision, le Conseil d'Etat donne au libellé constitutionnel une lecture fondée sur la complémentarité des deux dispositions évoquées. Au regard de la coexistence des deux articles, les constituants de 1868 semblent en effet avoir voulu distinguer entre les règles de fonctionnement interne de la Chambre qui sont, en principe, réservées au règlement et les questions d'organisation de l'institution qui impliquent des relations externes devant faire l'objet d'une loi. A titre d'exemples illustrant cette vision des choses, l'on peut évoquer le droit d'enquête confié à la Chambre qui n'est pas réglé par le règlement mais fait l'objet d'une loi comme impliquant en vue de sa mise en oeuvre la coopération avec les autorités judiciaires, voire l'application de règles obligeant des particuliers. La loi règle encore la sécurité sociale des députés et des anciens membres de la Chambre des députés. L'engagement de personnel constitue une autre illustration, alors que les agents travaillant pour compte du Parlement ne font évidemment pas partie de l'institution mais sont à son service et apparaissent dès lors aussi comme des tiers pouvant prétendre à la protection de la loi dans leurs relations de travail avec la Chambre.

Le Conseil d'Etat a une nette préférence pour le maintien du double ancrage actuel, fondé sur la distinction aux termes de laquelle tout ce qui a trait au fonctionnement interne de la Chambre fait l'objet de son règlement et que par ailleurs les normes relevant des matières réservées à la loi font l'objet d'une loi formelle.

A son avis, le texte de la future Constitution rédigé dans une telle optique documenterait bien mieux que le texte proposé par la commission parlementaire qu'en tant qu'organe constitutionnel la Chambre des députés est soumise en tous points aux principes de la Constitution et aux règles de l'Etat de droit généralement applicables. Par voie de conséquence, il convient d'appliquer au règlement de la Chambre le principe constitutionnel de la réserve légale. »

**B)** Il est hautement regrettable que le Conseil d'Etat se contente de répéter sa position déjà ancienne, et d'interpréter la Constitution avec une hypothèse (« les constituants de 1868 semblent en effet avoir voulu ») qui n'est étayée par aucun argument.

Il peut être renvoyé à l'exposé des motifs du nouveau statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés (doc. parl. 6298, pages 3 à 5):

« Dans son ouvrage « Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux », 2006), le Conseil d'Etat a essayé à la page 208 de résoudre la contradiction entre les deux articles de la Constitution :

« Le rapprochement de l'article 51 (2) et de l'article 70 (...) permet de constater que la Chambre est autonome pour régler son organisation interne sans interférence des autres pouvoirs institutionnels, à condition d'éviter que les mesures retenues dans le Règlement n'empiètent sur les dispositions formelles de la Constitution traitant du fonctionnement de la Chambre ou encore sur les matières que la Constitution a réservées à la loi. »

Selon ce raisonnement, l'article 51 (2) servirait uniquement à rappeler que la Chambre doit respecter les autres articles de la Constitution et notamment le domaine de la loi.

Or, il n'en est rien !

*a) Le Règlement de la Chambre :*

Notre droit constitutionnel s'inspire, pour des raisons historiques évidentes, du droit belge. L'article 60 de la Constitution belge dispose que « chaque Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». La filiation entre cet article et l'actuel article 70 de notre Constitution est évidente. Selon Pierre Wigny, cet article est « une nouvelle garantie d'indépendance pour les assemblées » (ouvrage cité, page 224). Les chambres du parlement belge arrêtent leur règlement respectif sur la base de cet article, ce règlement donnant par exemple au Bureau de la Chambre des représentants une compétence générale de gestion de la Chambre. Le Bureau peut ainsi arrêter le statut du personnel et il nomme et révoque le personnel.

La Constitution luxembourgeoise « libérale » du 9 juillet 1848 reprend le texte belge (voir article 71 : « La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. »)

Cette situation est vivement critiquée le 4 octobre 1856 par le Roi Grand-Duc Guillaume III (Projet de déclaration portant qu'il y a lieu de réviser certains articles de la Constitution du 9 juillet 1848, page 4) : « La constitution a créé une Chambre unique. Elle lui a donné des attributions tellement larges qu'on a cru pouvoir y asseoir la théorie de l'omnipotence. En effet, elle nomme seule son bureau, et seule elle fait son règlement. »

Pour cette raison politique de volonté de contrôle du pouvoir exécutif sur le fonctionnement interne du parlement, la Constitution « autoritaire » du 27 novembre 1856 dispose dans son article 70 : « La loi règle le mode suivant lequel l'Assemblée des Etats exerce ses attributions. » Une norme juridique à l'élaboration de laquelle est étroitement associé le pouvoir exécutif se substitue ainsi à une norme juridique propre au parlement.

Retour au texte de 1848 en 1868 : Dans l'exposé des motifs de la réforme constitutionnelle, le gouvernement écrit le 23 décembre 1867 (page 9) : « Conformément à l'article 70 de la Constitution, c'est la loi qui règle le mode suivant lequel l'Assemblée des Etats exerce ses attributions. D'après la plupart des Constitutions, la représentation nationale fait elle-même son règlement, sans que l'assentiment du pouvoir exécutif soit exigé. Ce principe est à consacrer par l'art. 70 (...). »

Depuis lors, le texte de l'article 70 demeure inchangé et devrait être interprété dans le sens adopté par le parlement belge, tel que cité plus haut.

Mais, encore faut-il expliquer le sens de l'article 51 (2) et la contradiction apparente entre les deux articles de la Constitution!

*b) La loi, telle que prévue à l'article 51(2) de la Constitution :*

En examinant le texte de l'article 51 dans son entièreté, on remarque tout de suite qu'il s'agit d'un article consacré aux élections :

**Art. 51. (1) (Révision du 21 mai 1948)** „Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire.“

(2) (Révision du 21 mai 1948) „L'organisation de la Chambre est réglée par la loi.“

(3) (Révision du 20 décembre 1988) „La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de „l'article 114, alinéa 2“ fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.“

(4) (Révision du 21 mai 1948) „L'élection est directe.“

(5) (Révision du 21 mai 1948) „Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi.“

(6) (Révision du 18 février 2003) „Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:

- le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
- le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
- le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
- l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach“.

(7) (Révision du 21 mai 1948) „Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.“

En retraçant l'histoire de cet article, on constate que l'article 52 de la Constitution libérale de 1848 disposait que « la Chambre se compose des députés élus conformément à la loi électorale et dans la proportion d'un député au plus sur 3000 âmes de population ».

Selon l'article 51 correspondant de la Constitution autoritaire de 1856, « l'organisation des Etats et le mode d'élection sont réglés par la loi. Le maximum des membres est fixé à trente-six ».

Le libellé de cet article est modifié en 1868 : « L'organisation et le mode d'élection de la Chambre sont réglés par la loi. La loi électorale fixe le nombre des députés d'après la population. Ce nombre ne peut excéder un député sur quatre mille habitants, ni être inférieur à un député sur cinq mille cinq cents habitants. L'élection est directe. »

Les deux premiers paragraphes de l'article 51 actuel sont ceux introduits par la réforme de 1948.

L'histoire et le libellé de cet article indiquent clairement que la loi visée est la loi électorale. Le terme « organisation de la Chambre » doit donc être compris comme voulant dire « composition ou désignation de la Chambre ». La loi doit régler la façon dont les représentants du peuple sont désignés afin de siéger ensuite dans un parlement qui règle lui-même son fonctionnement, selon l'article 70 de la Constitution.

On peut se demander pour quelle raison les termes « l'organisation et le mode d'élection de la Chambre » figurant dans l'article 51 depuis 1868 ont été modifiés en 1948 et que seul le terme « organisation » a été maintenu ? La commission spéciale pour la révision de la Constitution, présidée par M. Emile Reuter, avait proposé le maintien de l'article 51 (voir propositions, pages 184 et 188). Les membres du POSL contestant le rapport présenté par M. F. Loesch, ils avaient décidé de publier un rapport séparé, qui maintenait également le libellé de l'article 51.

C'est le Conseil d'Etat qui a proposé le libellé actuel de l'article 51. On peut lire ceci dans l'avis de la Haute Corporation (voir page 219) : « L'art. 51 de la Constitution comprendrait toutes les dispositions relatives à l'organisation et au mode d'élection de la Chambre, y compris la finale relative au referendum ; l'art. 52 de la Constitution se bornerait à reproduire les conditions de l'électorat actif et passif. »

Alors que l'esprit de ce que suggère la Haute Corporation est clair et est relatif au mode d'élection, il est surprenant de constater que dans le texte proposé par le Conseil d'Etat, le terme « mode d'élection » lui-même a disparu. On peut donc en conclure que les deux termes « organisation et mode d'élection » devaient avoir la même signification et qu'il a été jugé inutile d'employer deux termes identiques pour exprimer une seule idée. Le texte proposé par la Haute Corporation est celui-ci : « Article 51 : L'organisation de la Chambre est réglée par la loi. La loi électorale fixe le nombre des députés d'après la population. (...) »

Conclusion : La loi évoquée dans l'article 51 de la Constitution concerne uniquement l'élection des députés. Il s'agit donc clairement de la loi électorale. Les Constituants successifs de 1868 et 1948 n'ont pas voulu que l'article 51 concerne l'organisation interne, le fonctionnement de la Chambre, qui est réglé par le Règlement. A l'instar des deux chambres du Parlement belge, la Chambre des Députés a donc notamment le pouvoir de régler elle-même les questions relatives à son personnel. »

**2<sup>e</sup> argument du Conseil d'Etat :  
l'article 35 de la Constitution**

A) A la page 70 du document parlementaire 6030-6, le Conseil d'Etat évoque l'existence de l'article 35 de la Constitution. Rappelons que l'article 35, alinéa 2, de la Constitution est libellé comme suit : « Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative ».

« A ce dernier égard, le Conseil d'Etat renvoie à l'avis des auteurs de l'ouvrage „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“ qui ont estimé, par exemple en relation avec l'engagement et le statut du personnel, que „Dans la mesure où la Chambre recourt à un effectif de son secrétariat général et crée par conséquent des emplois salariés à charge de l'Etat, ces engagements doivent répondre aux exigences de l'article 35, alinéa 2 [de la Constitution; article 100, paragraphe 2, selon la proposition de révision]; ce point doit faire exception audit Règlement“.

Le Conseil d'Etat recommande de ne pas se départir des considérations qui précèdent. Il n'a cependant pas d'objections contre l'idée de réunir les dispositions examinées au sein d'un même article. Les dispositions se liraient comme suit:

*„La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.“ »*

B) Cette argumentation peut également être réfutée en se référant aux développements figurant dans le document parlementaire 6298.

« Deuxième question : Le Règlement de la Chambre, quelle valeur juridique ?

La Commission du Règlement de la Chambre a fixé comme suit la doctrine de la Chambre en la matière dans son rapport du 25 janvier 2007 sur différentes propositions de modification du Règlement de la Chambre (voir doc. parl. 5671-1, page 8) :

« L'article 70 de la Constitution dispose que « la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». Cet article présente une analogie avec l'article 76 de la Constitution qui donne au Grand-Duc le droit de régler « l'organisation de son Gouvernement ». Selon la jurisprudence administrative constante, « les arrêtés y relatifs, basés sur ledit article 76, sont des actes équipollents aux lois » (Conseil d'Etat, 24 février 1976, Roth).

La commission estime que tel doit également être le cas pour le Règlement de la Chambre. Pour ce faire, une publication adéquate dans le Mémorial est toutefois indispensable, afin de garantir l'opposabilité aux tiers. »

Depuis lors, le Règlement est publié au Mémorial, conformément à l'article 206 du Règlement.

Dans son ouvrage « Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux » de 2006, la Haute Corporation établit un parallèle entre l'article 70 de la Constitution et l'article 76 (voir pages 208, 254 et 255). Alors qu'il reconnaît une force équipollente à une loi aux arrêtés pris sur la base de l'article 76, il nie cette qualité au Règlement de la Chambre : « Le Règlement de la Chambre n'a pas la valeur d'une loi. »

Ceci est pour le moins contradictoire et le Conseil d'Etat se pose lui-même « la question de la place que ce Règlement occupe dans la hiérarchie des sources du droit ». Pour quelle raison un arrêté pris sur la base de l'article 76 par le Grand-Duc aurait-il une force juridique égale à une loi et le Règlement de la Chambre pris sur la base de l'article 70 n'aurait pas la même valeur ?

**Conclusion :** Le Règlement de la Chambre a une force juridique équivalente à celle d'une loi. »

L'on peut donc affirmer que la condition posée par l'article 35 alinéa 2 de la Constitution se trouve remplie quand la fonction salariée par l'Etat est créée sur la base du Règlement, dont la force juridique est équipollente à celle d'une loi. Il faut bien noter que l'article 35 n'exige pas une « loi » pour créer une fonction salariée par l'Etat, mais uniquement une « disposition législative ».

### ***3<sup>e</sup> argument : le changement d'administration.***

**A)** Dans le cadre des discussions de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle (réunion du 13 mars 2013), l'argument suivant a été soulevé :

« L'orateur souligne que la Chambre des Députés, quant à elle, défend la théorie de la valeur équipollente à la loi de son Règlement. A ce titre, il tient toutefois à relever qu'elle n'a pas été conséquente dans son interprétation dans le cadre des modifications récentes relatives au changement d'administration des fonctionnaires de la Chambre des Députés. En effet, elle a opté pour une proposition de loi, adoptée selon la procédure législative ordinaire (proposition de loi 6299, devenue par la suite la loi du 7 août 2012) au lieu de procéder tout simplement à une modification de son Règlement. »

**B)** Le choix d'une loi pour permettre aux fonctionnaires de l'administration parlementaire de bénéficier du changement d'administration s'explique aisément.

Cependant, il convient tout d'abord de préciser que le principe du changement d'administration des fonctionnaires de l'administration parlementaire est bien prévu dans le statut de ces derniers (voir article 6.4 du statut). Il est donc faux de prétendre que ce principe ne serait ancré que dans une loi. Cette disposition statutaire, adoptée avant le vote de la loi, est même indispensable pour pouvoir passer à la 2<sup>e</sup> étape, à savoir celle de la loi.

Pourquoi dès lors prévoir le changement d'administration également dans une loi ? Ceci s'explique aisément quand on sait qu'il s'agit de permettre aux agents de la Chambre de partir vers une administration dans un nouveau cadre statutaire (celui du statut général) et vice-versa de permettre aux agents soumis au statut général de venir travailler à la Chambre sous le régime d'un autre statut. Il faut bien dès lors inscrire la possibilité du changement

d'administration dans une norme juridique plus vaste, ne concernant pas que la Chambre et ses fonctionnaires, mais l'ensemble de la sphère « fonction publique étatique ».

\*

En guise de *conclusion*, il y a lieu de retenir ceci :

1. L'autonomie réglementaire de la Chambre a toujours été un enjeu politique pour cette dernière. Elle a été combattue au 19<sup>e</sup> siècle par le Roi Grand-Duc et depuis par le Conseil d'Etat.

2. Les dispositions constitutionnelles luxembourgeoises ont copié la Constitution belge. Dans ce pays, le parlement a su maintenir son autonomie administrative et financière.

3. L'ancien statut des fonctionnaires de la Chambre avait été adopté par le Bureau (à l'instar de la pratique du parlement belge). Ce statut n'avait pas été invalidé par la Cour administrative lors d'un procès opposant la Chambre à un de ses fonctionnaires. Le procès a été gagné par la Chambre.

4. La décision de la Chambre d'annexer le statut de ses fonctionnaires est conforme à la Constitution actuellement en vigueur. Le statut des fonctionnaires a été adopté comme modification de son Règlement par la Chambre réunie en séance publique. Le statut a été publié au Mémorial.

5. Le texte de l'article 75 tel que proposé par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle (« **Art. 75.** La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. ») a cimenté l'interprétation qui a toujours été celle des organes de la Chambre.

6. Le texte tel que proposé par le Conseil d'Etat et adopté également par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle laisse planer de nombreux doutes :

- Quel serait exactement le périmètre du Règlement de la Chambre ? Ce Règlement devrait-il uniquement concerner la procédure parlementaire ?
- Les règlements d'exécution d'un statut des fonctionnaires de la Chambre adopté sous forme d'une loi seraient-ils pris par voie de règlement grand-ducal ? La Chambre des Députés serait-elle soumise au « numerus clausus » ? Quels seraient encore les pouvoirs des organes de la Chambre, notamment ceux du Bureau ?
- La Chambre pourrait-elle encore prendre des décisions en matière financière ? Pourrait-elle passer des contrats avec des fournisseurs ?
- La Chambre pourrait-elle encore adopter certaines réglementations spécifiques concernant également les députés (frais de route, assurances etc.) ?

Luxembourg, le 3 avril 2013  
Benoît Reiter