



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 4 mars 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 février 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 Simone Beissel, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Marc Colas, M. Jeff Fettes, 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 25 février 2015**

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

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

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 2 mars 2015.

1. Article 33 du texte coordonné

M. le Président rappelle que le groupe politique DP préconise le maintien de l'article 33 du texte coordonné (article 30 de la proposition de révision), bien qu'une majorité au sein de la commission se prononce en faveur de sa suppression proposée par le Conseil d'Etat.

L'orateur informe les membres de la commission qu'il résulte d'une discussion qu'il vient d'avoir avec M. le Premier ministre, ministre d'Etat que le groupe politique DP souhaite que la commission attende jusqu'à la semaine prochaine avant de prendre une décision définitive à ce sujet. Il craint que la suppression de cet article permette, par le biais d'une majorité simple, d'élever le mariage religieux au même rang juridique que le mariage civil. En réponse, il a été souligné que cette crainte ne vaut que dans un système d'Eglise nationale (« Staatskirche ») et que le vote d'une disposition pareille se heurterait au principe de séparation ancré dans la nouvelle Constitution ainsi qu'au principe d'égalité des cultes reconnus.

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

M. le Président rappelle qu'il avait proposé de compléter l'article 48, paragraphe (4) du texte coordonné (article 55, alinéa 2 de la proposition de révision) par un nouvel alinéa 2 qui se lirait 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. »

Il est encore rappelé qu'un représentant du groupe politique CSV avait proposé un texte alternatif, dont la teneur est la suivante (texte qu'il proposait toutefois de revoir) :

« En cas de crise nécessitant des mesures urgentes au niveau international ou au niveau national dans l'intérêt de la sauvegarde des besoins vitaux du pays et de la population, le Chef de l'Etat peut prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. »

L'expert gouvernemental fait remarquer que ces deux textes posent problème. Force est de constater qu'ils omettent de reprendre le bout de phrase « tout ou partie » figurant dans la définition du terme « crise » retenue par le projet de loi 6475 relative à la Protection nationale¹ et repris également dans le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 2

¹ Art. 2, point 2. « crise » : tout événement qui, par sa nature ou ses effets :

- menace les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population;
- requiert des décisions urgentes; et
- demande une coordination, au niveau national, des différents ministères, administrations, services et organismes, et si besoin en est, une coordination au niveau international.

juillet 2013.² De l'avis du ministère d'Etat, il importe que ce bout de phrase figure dans le texte définitivement adopté par la commission. Il se peut en effet qu'en cas de crise, les intérêts vitaux ou les besoins essentiels seulement d'une partie du pays ou de la population soient menacés ou soient menacés dans un premier temps. Il faut donc se donner une certaine flexibilité en fonction de la nature de la crise, de son ampleur ainsi que de son évolution.

Quant à la proposition de texte alternative, il est souligné que les termes « intérêts vitaux » et « besoins essentiels » ont été remplacés par ceux de « besoins vitaux » figurant pourtant dans la définition du terme « crise » retenue par le projet de loi précité. En outre, la conjonction de coordination « ou » entre les mots « du pays » et « de la population » est remplacée par celle de « et », si bien que la marge de manœuvre du pouvoir exécutif se trouve ainsi restreinte. Etant donné qu'une crise peut avoir un impact sur l'économie nationale sans toutefois affecter directement la population (par exemple une attaque sur des données bancaires), l'emploi de la conjonction de coordination « ou » est requis.

Pour conclure, l'orateur fait remarquer qu'il serait indiqué que le texte finalement retenu par la commission se rapproche le plus possible de la définition de la notion de « crise » inscrite dans le projet de loi susmentionné. Tel est en fait le cas de la proposition de texte de M. le Président, à condition toutefois que le bout de phrase « tout ou partie » y soit repris.

L'auteur de la proposition de texte alternative déclare pouvoir se rallier à l'expert gouvernemental, pourvu que l'article en question soit placé dans un autre contexte, c'est-à-dire que les prémisses permettant de recourir à cet article soient revues. Outre le cas d'urgence, il faut qu'il existe une certaine gravité autorisant le Chef de l'Etat à prendre des règlements dérogatoires à des dispositions légales existantes. En d'autres termes, il faut être en présence d'une situation grave et urgente.

En outre, il considère qu'il faut opérer une distinction entre les crises internationales et nationales.

Par ailleurs, la notion de « proportionnalité » doit être reprise par le texte, c'est-à-dire que le Chef de l'Etat ne pourra plus intervenir « en toute matière », mais aura seulement le droit de prendre des mesures qui sont appropriées à la situation de crise.

En outre, l'orateur soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas énumérer les dispositions constitutionnelles pouvant être affectées par ces mesures ?

Enfin, il se demande, d'une part, si pendant la durée de validité de trois mois de ces mesures la Chambre des Députés aura le droit de les révoquer et, d'autre part, si les règlements pris sur base de l'article 48, paragraphe (4) du texte coordonné ont la valeur juridique d'un règlement grand-ducal ou d'un décret-loi ?

Pour conclure, l'intervenant propose de reformuler son texte de la manière suivante (à noter que ce texte n'a pas encore trouvé l'aval de son groupe politique) :

« 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.³

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.

² Art. 2, point 2. « crise » : tout événement qui, par sa nature ou par ses effets, porte préjudice aux intérêts vitaux ou aux besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population, qui requiert des décisions urgentes et qui exige une coordination au niveau national des actions du Gouvernement, des administrations, des services et organismes relevant des pouvoirs publics, et, si besoin en était, également au niveau international.

³ Après lecture de son texte, l'auteur a proposé de s'aligner sur la terminologie du projet de loi 6475 précité. Le texte repris ci-dessus en tient compte.

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

M. le Président relève le caractère exceptionnel de la matière se traduisant par le transfert de bon nombre de pouvoirs du législateur au pouvoir exécutif. Il considère par conséquent que la formulation devra non seulement se limiter à des cas exceptionnels, mais elle devra être assez restrictive, sans pourtant réduire à néant les possibilités dont le pouvoir exécutif dispose d'ores et déjà. Il relève que le Gouvernement n'a jusqu'à présent jamais été incité à abuser des pouvoirs lui conférés par l'actuel article 32, paragraphe (4) de la Constitution.

Quant au texte reformulé par le représentant du groupe politique CSV, l'orateur, tout en se heurtant également au bout de phrase « en toute matière », souligne que l'énumération des articles auxquels il peut être dérogé comporte le risque de ne pas être exhaustif. Il a donc plutôt tendance à y renoncer et à retenir uniquement l'idée de la proportionnalité des mesures que le Chef de l'Etat peut prendre en cas de crise.

En réponse, l'auteur de la proposition de texte alternative soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas procéder à une énumération négative au lieu d'une énumération positive, c'est-à-dire énumérer tous les articles qui ne peuvent pas être affectés par ces mesures ?

Une représentante du groupe politique DP s'interroge sur la signification du bout de phrase « tout ou partie » ? Elle souhaite savoir s'il existe des critères permettant de déterminer qu'il s'agit uniquement d'une partie du pays et/ou de la population et qui en décidera ? En réponse, l'expert gouvernemental explique que ce bout de phrase est lié aux notions de l'« urgence » et de la « gravité » et qu'un mécanisme de déclenchement de l'état de crise est prévu par le projet de loi 6475 précité.

Concernant la reformulation du texte alternatif, l'oratrice se prononce pour la précision qu'il doit s'agir de mesures appropriées, mais contre une énumération des articles pouvant soit être affectés soit ne pas être affectés par ces mesures.

Pour ce qui est de la question de la valeur juridique des règlements pris sur base de l'article 48, paragraphe (4) du texte coordonné, elle est d'avis qu'ils sont à considérer comme des ordonnances royales grand-ducales qui sont prises sur base de l'actuel article 76 de la Constitution et qui ont force équivalente à la loi.

Un représentant du groupe politique LSAP peut se déclarer d'accord avec l'approche restrictive préconisée par l'auteur de la proposition de texte alternative. Il se rallie toutefois à l'argumentation avancée par M. le Président en ce qui concerne l'énumération des articles de la Constitution pouvant être affectés par les règlements pris sur base de l'article 48, paragraphe (4) du texte coordonné.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk fait valoir que la définition du terme « crise » est essentielle et que l'exercice de droits fondamentaux, tels que le droit de grève, ne doit en aucun cas être qualifié de crise. Il considère par ailleurs que dès que la Chambre des Députés est en mesure de se réunir, elle devrait reprendre la maîtrise des pouvoirs et pouvoir révoquer les mesures qui ont été prises. Il ne peut donc que se rallier à la volonté de restreindre autant que possible les pouvoirs de l'exécutif en cas de crise.

M. le Président donne à considérer que la Chambre des Députés ne doit pas être convoquée par un autre organe, tel qu'il est le cas dans d'autres pays. Comme elle est toujours en session et maître de l'ordre du jour, elle se réunira à la demande des personnes habilitées de par son Règlement à la convoquer. Il se pose toutefois la question de prévoir expressément dans la nouvelle Constitution la possibilité pour la Chambre des Députés d'abroger, pendant la durée de validité de trois mois, les mesures que le Chef de l'Etat a prises en cas de crise. A défaut, il faut se demander si, au regard du principe du parallélisme des formes, la Chambre des Députés est en droit de le faire ?

Il tâchera de rédiger une proposition de texte pour la prochaine réunion qui tiendra compte de cette idée ainsi que de celle de la proportionnalité des mesures que le Chef de l'Etat peut prendre en cas de crise.

3. Droit à l'autodétermination informationnelle et garantie de la neutralité d'internet

Etant donné que le droit à la protection des données personnelles est à considérer comme un droit à l'autodétermination informationnelle et afin de faire droit à la demande de la sensibilité politique de M. le Président propose de libeller l'article 31 du texte coordonné (article nouveau) comme suit :

« En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. »

La commission se déclare d'accord avec cette proposition.

Quant à la garantie de la neutralité d'internet, M. le Président est d'avis qu'il n'y a pas lieu de soumettre une proposition de texte afférente à discussion, vu qu'au cours de la réunion précédente, la majorité des membres de la commission s'était prononcée contre l'inscription d'une telle garantie dans la nouvelle Constitution.

4. Dotation annuelle du Chef de l'Etat, de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant (article 51, alinéa 1^{er} du texte coordonné)

M. le Président propose d'entériner dans la nouvelle Constitution la pratique selon laquelle une dotation annuelle est inscrite au budget de l'Etat au profit du Grand-Duc Héritier.

L'expert gouvernemental souligne que des frais de représentation de son Altesse Royale le Grand-Duc Héritier sont prévus dans le budget du ministère d'Etat sous la section 00.0 - Maison du Grand-Duc. Force est donc de constater qu'il ne bénéficie pas dès sa naissance d'une dotation étatique, mais qu'il faut une contrepartie consistant dans des missions de représentation du pays.

La commission se rallie à la proposition de M. le Président. Ainsi, l'alinéa 1^{er} de l'article 51 du texte coordonné (article 59, alinéa 1^{er} de la proposition de révision) prendra la teneur suivante :

« Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi. »

5. Modification de l'intitulé de la proposition de révision

Vu qu'on est en présence d'un projet de rédaction d'une Constitution nouvelle, M. le Président propose de modifier l'intitulé de la proposition de révision en conséquence.

La commission se rallie à cette proposition.

*

La prochaine réunion est fixée au mercredi, le 11 mars 2015 à 10.30 heures. 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 provisoirement la date du jeudi 12 mars à 15.00 heures (la date reste encore à confirmer par la Conférence des Présidents) en vue d'une réunion jointe avec les membres de la Conférence des Présidents portant sur la présentation et la discussion du rapport « La « question juive » au Luxembourg (1933-1941) - l'Etat luxembourgeois face aux persécutions antisémites nazies » de M. Vincent Artuso.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry