



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 5 juin 2013

Ordre du jour :

1. 6571 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 mai 2013
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 Anne Brasseur, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, M. Marc Colas, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

*

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

*

1. 6571 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

La commission unanime désigne M. Raymond Weydert comme rapporteur.

L'expert gouvernemental présente succinctement le projet de loi pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire n° 6571.

Le projet de loi en question poursuit un triple objectif : 1. transposer dans la loi électorale modifiée du 18 février 2003, les dispositions de la directive 2013/1/UE du Conseil du 20 décembre 2012 modifiant la directive 93/109/CE en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants ; 2. tenir compte de l'avancement de la date des élections européennes en 2014 et conférer au pouvoir réglementaire davantage de flexibilité pour fixer la date des élections législatives en étendant la période de référence au mois de mai ; 3. procéder à un toilettage de la loi électorale, notamment en y introduisant la règle de l'interdiction du cumul du mandat de député national et de membre du Parlement européen.

L'objectif principal de la directive 2013/1/UE précitée consiste à remplacer l'attestation délivrée par les autorités de l'Etat membre d'origine par une déclaration sur l'honneur signée par le candidat. Il incombera ensuite à l'Etat membre de résidence de vérifier auprès des autorités de l'Etat membre d'origine que le candidat n'est pas déchu du droit d'éligibilité. Afin de faciliter l'identification de ce dernier, la déclaration du candidat devra par ailleurs contenir des données supplémentaires, à savoir la date et le lieu de naissance du candidat ainsi que la dernière adresse dans son Etat membre d'origine. Ces changements sont également introduits au niveau des élections communales dans un souci d'harmonisation.

Ladite directive prévoit également la désignation d'un point de contact unique dans chacun des Etats membres pour faciliter la communication entre les autorités nationales. Comme les affaires européennes rangent traditionnellement dans les attributions du département des Affaires étrangères, le ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions est désigné comme point de contact national.

Il est encore souligné que les nouvelles dispositions de la loi électorale devraient entrer en vigueur avant les prochaines élections du Parlement européen de 2014 et en toute hypothèse le 28 janvier 2014, date d'expiration du délai de transposition de la directive 2013/1/UE.

Suite à cette présentation, les membres de la commission procèdent à un échange de vues, dont il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit :

- il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas adapter la clause de résidence en prévoyant une durée de résidence obligatoire sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg identique pour les élections européennes et communales, tant pour l'électorat actif que passif. Le représentant du groupe politique déi gréng plaide même pour la suppression de la clause de résidence en ce qui concerne les élections européennes ;
- M. le Président tient à souligner qu'il faut, vu l'urgence dans ce dossier, veiller à ce que la directive 2013/1/UE soit correctement transposée par le projet de loi afin d'éviter que le Conseil d'Etat émette une opposition formelle à cet égard ;
- en ce qui concerne la deuxième phrase de l'alinéa 1 de l'article 134 de la loi électorale modifiée, un représentant du groupe politique LSAP souligne qu'elle vise

l'hypothèse où le dimanche de Pentecôte tombe dans les vacances scolaires. Or, cela n'est toutefois plus toujours le cas, de sorte qu'il se demande si cet alinéa ne devrait pas être reformulé. A son avis, référence pourrait être faite à la dernière quinzaine du mois de mai et la première quinzaine du mois de juin. Dans cet ordre d'idées, M. le Président propose de maintenir le principe du premier dimanche du mois de juin, tout en y prévoyant la possibilité de fixer la date des élections à une autre date du mois de mai ou de juin. L'orateur donne encore à considérer que le changement de la période de référence par voie de règlement grand-ducal ne peut à l'heure actuelle seulement être opéré pour les élections européennes, de sorte qu'il s'interroge s'il ne faudrait pas prévoir une disposition plus générale telle que : « *Les élections législatives peuvent toutefois être fixées par règlement grand-ducal à une autre date, soit à l'un des deux dimanches qui précèdent, soit à l'un des deux dimanches qui suivent le premier dimanche du mois de juin.* » ;

- quant à la remarque qu'un problème d'allongement du mandat des députés élus au mois de mai 2014 risquera de se poser pour les élections de 2019 dans la mesure où elles se dérouleraient au mois de juin de cette année, M. le Président répond que cette problématique devra être résolue dans la Constitution¹ ;
- il est retenu qu'il faudra préciser dans le rapport de la commission que le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne prévoient des dispositions relatives aux incompatibilités.

En guise de conclusion à cet échange de vues, il y a lieu de retenir que la clause de résidence doit être revue et que les alinéas 1 et 2 de l'article 134 de la loi électorale modifiée doivent être reformulés, en supprimant également le bout de phrase « *de cinq en cinq ans* ». Les propositions d'amendements élaborées par le ministère d'Etat seront présentées ce vendredi au Conseil de Gouvernement et rapport en sera fait à la commission au cours de la prochaine réunion fixée au 12 juin 2013. A moins que le Conseil de Gouvernement n'en ait décidé autrement, les modifications au texte déposé seront soumises au Conseil d'Etat sous forme d'amendements gouvernementaux.

2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 mai 2013

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

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

La commission continue avec l'examen de la liste des articles tenus en suspens mise à jour et transmise par courrier électronique le 24 mai 2013.

Les articles ayant trait aux cultes (articles 33 à 35 et 117 du texte coordonné) ainsi que l'article 114, paragraphes 2 et 3 du texte coordonné seront examinés au cours de la prochaine réunion. Il en va de même de l'article 144 de la proposition de révision (Pacte de famille de la Maison de Nassau).

Article 51 nouveau (ancien article 56)

¹ A noter que le problème ne se posera pas en cas de vote de la proposition de révision 6030, telle que modifiée. Elle prévoit en effet la disposition suivante : « *Les fonctions de la Chambre des Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus* ».

La commission revient sur cet article suite à la demande de Mme la ministre de la Justice (cf. courrier électronique du 28 mai 2013), au vu du projet de loi 6381 et en présence du fait qu'il est très difficile dans le cadre d'une loi de limiter les pouvoirs régaliens en ce qui concerne l'exercice du droit de grâce, de laisser le texte de la Constitution inchangé quant à son principe (actuel article 38) et de prévoir que : « *Le Chef de l'Etat a le droit de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges.* »

La commission donne à considérer que des règles applicables en la matière sont d'ores et déjà fixées par l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce. Elle considère cependant qu'il faudra leur donner une base juridique plus solide et les couler dans une loi. Par conséquent, elle décide de ne pas suivre Mme la ministre de la Justice en sa proposition.

Ainsi, le texte prendra définitivement la teneur suivante :

« **Art. 56. 51.** Le Grand-Duc Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions **fixées déterminées** par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. »

Article 91 nouveau (ancien article 103)

Dans sa réunion du 22 mai 2013 (cf. P.V. IR 39), la commission avait décidé de reformuler son amendement proposé à l'endroit de l'alinéa 2.

A ce titre, M. le Président propose le texte suivant, s'inspirant de l'article 72, paragraphe 4, alinéa 3 du Conseil d'Etat :

« *Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.* »

Un représentant du groupe politique LSAP donne à considérer qu'en pratique le vote article par article n'a plus lieu, de sorte qu'il se demande s'il faut encore y faire référence. A cet égard, M. le Président répond qu'une possibilité pourrait alors consister dans le vote d'une résolution dans laquelle la Chambre des Députés se fixera une date à laquelle elle procédera au premier vote constitutionnel. Cette résolution sera communiquée au Conseil d'Etat avec prière d'aviser le texte dans les trois mois, et passé ce délai, il est procédé au premier vote constitutionnel. En ce faisant, la Chambre des Députés resterait souveraine en ce qui concerne la date du premier vote constitutionnel.

L'orateur donne toutefois à considérer que le texte qu'il vient de proposer aurait l'avantage que le Conseil d'Etat connaîtrait le texte ayant fait l'objet d'un vote article par article, avantage qui ferait défaut en cas de communication d'une résolution. Il est encore souligné que même si la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article, rien n'empêche une modification éventuelle du texte, suite à l'avis du Conseil d'Etat.

Au vu de ce qui précède, la commission se prononce pour la proposition de M. le Président.

Article 93 nouveau (ancien article 104)

La commission décide de supprimer la virgule après le terme « *juridictions* ».

Ainsi, le texte prendra définitivement la teneur suivante :

« **Art. 104. 93.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les *magistrats du siège et ceux* du ministère public. »

Article 102 (anciens articles 109, 114, 115, 116 et 119, paragraphe 4)

Dans le souci de rendre cet article plus lisible, la commission décide à présent de le subdiviser en trois et non pas en deux paragraphes, tels que proposés par le Conseil d'Etat. Les premier et troisième paragraphes regroupent les dispositions applicables tant aux magistrats du siège qu'à ceux du ministère public. Ils ont trait à leur statut, leur mise à la retraite et aux sanctions disciplinaires. Le deuxième paragraphe a trait à l'inamovibilité des magistrats du siège.

Ainsi, l'article prendra définitivement la teneur suivante :

« **Art. 102. (1)** Le statut des *magistrats du siège et de ceux du ministère public* est déterminé par la loi.

(2) Les *magistrats du siège* sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des *magistrats du siège et de ceux du ministère public* pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. »

Article 122 nouveau (ancien article 136, paragraphes 3 à 5)

Dans sa réunion du 22 mai 2013 (cf. P.V. IR 39), M. le Président a soumis à discussion trois propositions de texte prévoyant l'obligation pour l'Etat de faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions.

La majorité des membres se prononce pour la première proposition de texte, à savoir « *Les communes ont droit aux ressources financières nécessaires pour remplir les compétences leur confiées par la loi.* », sauf à supprimer le terme « *nécessaires* » et à remplacer le terme « *compétences* » par « *missions* ». Cette disposition est insérée en tant que paragraphe 3 nouveau.

Ainsi, l'article 122 prendra définitivement la teneur suivante :

« **(3) Art. 122. (1)** Les impôts au profit des communes sont *établis déterminés* par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal.

Le Conseil communal peut, dDans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir des impôts **et les taxes** nécessaires à la

réalisation de l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle. Les impôts et les taxes sont approuvés par l'autorité de tutelle.

(4) (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

(5) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution.

(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi. »

Il est précisé que cette nouvelle disposition fixe le principe selon lequel la loi conférant de nouvelles missions aux communes devra également prévoir les moyens de financement de celles-ci.

*

Un représentant du groupe politique LSAP soulève la question de l'imposition de la dotation annuelle attribuée au Chef de l'Etat. A cet égard, il souligne que la Belgique vise une refonte des dotations des membres de la famille royale selon laquelle le Roi serait exempt d'impôts sur le revenu, tandis que les autres membres de la famille royale seraient soumis à l'impôt sur les personnes physiques. A son avis, des discussions sur la partie de la dotation annuelle du Chef de l'Etat à considérer comme revenu au sens de la loi fiscale et à imposer par voie de conséquence en tant que telle seront inévitables.

L'expert gouvernemental rappelle que la loi modifiée du 24 mai 1922 ayant pour objet de réglementer à nouveau l'assiette à l'impôt sur le revenu et à l'impôt complémentaire des revenus et biens de la Maison grand-ducale de Luxembourg prévoit que la liste civile est exempte de l'impôt sur le revenu. L'orateur souligne qu'il ne s'agit pas d'un traitement, mais d'une allocation que le Chef de l'Etat utilise pour couvrir des frais liés à sa fonction, notamment les traitements et salaires du personnel (pour les missions officielles et non pas pour les besoins privés). Il est encore souligné que le montant des dépenses réalisées doit être renseigné et est soumis au contrôle de l'Inspection générale des finances.

M. le Président est d'avis que, dans un souci de transparence, les éléments et le montant de la dotation annuelle devront être fixés par la loi. Celle-ci pourrait alors également déterminer le montant qui serait à la libre disposition du Chef de l'Etat et donc exempt de l'impôt sur le revenu.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers