



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 15 septembre 2016

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 (matin) et 22 juin 2016 et des 6 et 13 juillet 2016
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
  - Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden
  - Idées pour une nouvelle Constitution : examen et discussion des thèmes/articles tenus en suspens

\*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler remplaçant Mme Simone Beissel, M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Edy Mertens remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Taina Bofferding, M. Franz Fayot, Mme Octavie Modert

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 (matin) et 22 juin 2016 et des 6 et 13 juillet 2016**

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

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

M. le Président-Rapporteur informe les membres de la commission que les quatre rapporteurs ont eu un échange de vues au cours des vacances d'été afin de se concerter sur la manière dont les travaux de la commission devront être organisés. Il en résulte que chaque rapporteur se penchera sur les propositions relevant de son domaine respectif et soumettra, le cas échéant, des propositions de texte à la commission. Etant donné que Mme Beissel, en charge du chapitre 2 pour lequel la plupart des propositions ont été faites, ne peut pas assister ni à la réunion d'aujourd'hui ni à celle du mercredi prochain, il est proposé de faire pour l'instant l'impasse sur ce chapitre.

En outre, l'orateur considère qu'il serait indiqué d'analyser la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution (doc. parl. 6938), avisée par le Conseil d'Etat le 15 juillet 2016, dans le cadre de l'examen et des discussions des idées pour une nouvelle Constitution. Elle sera donc inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion.

Pour ce qui est de la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (doc. parl. 6894), dont le premier vote constitutionnel est intervenu le 6 juillet dernier, il est souligné que le deuxième vote constitutionnel pourra avoir lieu tout de suite à la rentrée parlementaire en octobre.

Quant aux thèmes/articles à discuter, il est proposé de passer en revue le document transmis par courrier électronique le 14 septembre 2016. De cette discussion, il convient de retenir succinctement les éléments suivants :

- **Préambule**

*[Décision de la commission :*

*Tout en étant consciente qu'il s'avérera difficile de se mettre d'accord sur un texte recueillant une majorité qualifiée et bien que l'idée d'un préambule ait été rejetée à l'époque par la commission, notamment en raison de la question de la valeur constitutionnelle et normative d'une disposition pareille, la commission a pourtant décidé d'y revenir.]*

M. le Président-Rapporteur donne à considérer qu'il faudrait se mettre d'accord sur un contenu présentant une plus-value par rapport au texte de la Constitution.

Il fait observer qu'il résulte de ses recherches que le préambule constitue plutôt l'exception. Parmi les Constitutions étrangères disposant d'un préambule, on peut citer l'Irlande et l'Allemagne (préambule sommaire invoquant la divinité), la France (un renvoi est fait aux droits et aux principes de la souveraineté tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946) ainsi que l'Espagne et le Portugal (préambule politique).

Au vu de ces recherches, l'orateur se dit plutôt sceptique que la commission arrive à se mettre facilement d'accord sur un texte présentant une réelle plus-value par rapport à la nouvelle Constitution. A ses yeux, ces discussions risqueront de s'avérer difficiles et déboucheront finalement, au regard de la conception divergente des partis politiques de l'organisation de la société, sur un texte qui est l'expression du plus petit dénominateur commun.

L'un des Co-Rapporteurs (M. Léon Gloden) se prononce en faveur d'un préambule. Outre une référence à la Convention européenne des Droits de l'Homme, il se demande s'il ne faudrait pas également y faire une référence aux droits économiques et sociaux ainsi qu'à

l'accord de Paris conclu en matière environnementale. A son avis, le préambule doit refléter l'esprit du temps dans lequel la nouvelle Constitution est rédigée, de sorte qu'abstraction doit être faite des anciens textes.

En réponse, M. le Président-Rapporteur argue que l'objectif d'un préambule consiste à y énoncer certains grands principes relatifs à la vie en commun et non pas à y rappeler des conventions internationales. Ce faisant, on risque d'ailleurs de ne pas être exhaustif.

Un représentant du groupe politique DP souligne que la Co-Rapporteur (Mme Simone Beissel) se dit plutôt réticente face à l'idée d'un préambule.

Un représentant du groupe politique CSV donne à considérer que si le préambule était aussi soumis au premier vote et au référendum constitutionnels, alors il fera partie intégrante de la Constitution. Il pourra donc être invoqué devant les tribunaux, ce qui constituera un risque non négligeable d'un point de vue jurisprudentiel.

A son avis, le fait d'y rappeler des conventions internationales n'apportera pas de plus-value. Il suffira de le faire dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk émet également des réserves. Quelle serait la corrélation entre les droits fondamentaux et les objectifs à valeur constitutionnelle énoncés dans le préambule et ceux inscrits dans la Constitution ?

M. le Président-Rapporteur se doit de constater qu'il existe plutôt des réticences à l'égard de l'idée d'inscrire un préambule dans la nouvelle Constitution. Il propose néanmoins de la tenir en suspens et d'y revenir à la fin des travaux de la commission.

- **Séparation des pouvoirs (article 2)**

*[Décision de la commission :*

*Le principe de la séparation des pouvoirs, se basant sur la conception de Montesquieu définie dans « L'esprit des lois », constitue un principe fondamental des démocraties représentatives.*

*Il convient de souligner qu'une séparation trop stricte des pouvoirs peut conduire à une paralysie des institutions, de sorte qu'il faut privilégier une collaboration des différents pouvoirs. Tel est le cas au Grand-Duché de Luxembourg où les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire disposent de moyens de contrôle les uns à l'égard des autres.*

*Ceci dit, la commission est à se demander en quoi consisterait la plus-value de l'ancrage formel de ce principe dans la nouvelle Constitution et s'il ne créerait en fin de compte pas davantage de problèmes qu'il n'en résoudrait. Elle a quand même décidé de revenir sur cette question.]*

M. le Président-Rapporteur fait observer qu'il existe à l'heure actuelle une séparation très souple des pouvoirs et que toutes les règles y afférentes sont inscrites dans la nouvelle Constitution (motion de censure etc.). Il est donc à se demander en quoi consisterait la plus-value d'un ancrage du principe de la séparation des pouvoirs dans la nouvelle Constitution. Il est d'avis que cela ne s'avère pas nécessaire.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce en faveur de l'inscription du principe de la séparation des pouvoirs dans la nouvelle Constitution au même titre que le principe d'indépendance inscrit à l'article 1<sup>er</sup>, principe qui n'est pas non plus absolu.

Un représentant du groupe politique CSV se prononce contre l'inscription de ce principe dans la nouvelle Constitution, étant donné qu'elle précise la manière dont est exercé le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Pour ce qui est de la Chambre des Députés, il propose de rappeler la réalité historique de 2008/2009 dans le commentaire des articles et d'y préciser que, depuis, elle exerce seule le pouvoir législatif.

Au vu de ce qui précède, M. le Président-Rapporteur conclut qu'il n'y a pas lieu de reformuler l'article 2.

- **Formulation positive des articles**

*[Décision de la commission :*

*Etant donné que la commission a opté pour une formulation positive à l'endroit de certains articles, elle procédera, par souci de cohérence rédactionnelle, de la même manière à travers l'ensemble du dispositif et remplacera l'expression « Aucun(e) ... ne ... que (...) ».]*

Après vérification, M. le Présent-Rapporteur est parvenu à la conclusion que si une formulation positive des articles peut s'avérer utile et nécessaire pour l'un ou l'autre article, il n'en va pas de même pour tous les articles formulés de manière négative. Force est de constater que certains articles ne peuvent pas être formulés de manière positive. Il tâchera de le revoir pour la prochaine réunion.

- **Notions de « pays », « peuple » et « Nation » (article 3, intitulé de la section 1<sup>re</sup> du Chapitre 4 et article 60, alinéa 1<sup>er</sup>)**

*[Décision de la commission :*

*La commission a décidé de revenir sur l'article 3 et de rediscuter les notions de « pays », « peuple » et « Nation » afin de voir s'il se dégage éventuellement une majorité qualifiée en faveur d'une reformulation de son texte.]*

M. le Président-Rapporteur rappelle que la commission a introduit la notion de « Nation » dans la nouvelle Constitution, notion à laquelle une minorité de pays ont recours (p.ex. la Belgique). La majorité des pays (l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la France etc.) emploient celle de « peuple ».

Il propose par conséquent de reformuler l'article 3 dans le sens que la souveraineté émane du peuple et de revoir la façon dont sera définie la Chambre des Députés (Chapitre 4). Il fait observer que par « l'intérêt général » sont visées toutes les personnes vivant au Luxembourg et non pas seulement les électeurs.

Pour ce qui est de l'article 3, il pourrait être reformulé de la manière suivante :

« La souveraineté (nationale) réside dans le/appartient au/émane du/ peuple qui l'exerce dans les formes et limites établies par la Constitution. (Tous les pouvoirs de l'Etat émanent de lui.) »

L'un des Co-Rapporteurs (M. Léon Gloden) souligne que la notion de « Nation » constitue un terme juridique par opposition à celle de « peuple ». Il considère qu'avant toute reformulation du texte, la commission devra se mettre d'accord sur la définition de ces deux notions qui devra, par souci de sécurité juridique, être reprise dans le commentaire des articles.

Un représentant du groupe politique CSV fait observer que la notion de « Nation » a eu avec le temps une connotation péjorative. Celle de « peuple » a une forte connotation politique, mais il s'agit d'un terme insaisissable d'un point de vue juridique. Voilà pourquoi il s'avère difficile de se prononcer pour l'une ou l'autre notion. A son avis, il ne faut pas écarter ni l'une ni l'autre.

Il met encore en garde contre le risque que le terme « peuple » soit interprété comme englobant les seuls électeurs.

Quant à la souveraineté à l'exercice de laquelle participent aujourd'hui des entités comme les syndicats, il est d'avis qu'il faudrait rappeler dans le commentaire des articles qu'elle est indivisible.

M. le Président-Rapporteur estime qu'il est possible d'employer des termes différents à l'endroit de l'article 3 et au Chapitre 4. Il propose que la commission revienne sur cette problématique.

- **Transfert de pouvoirs à l'Union européenne (article 5)**

*[Décision de la commission :*

*La commission se rend compte du fait que la nouvelle formulation de l'article 5 de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. 6030<sup>14</sup> et 6030<sup>15</sup>), en ce qu'elle ne reprend plus le terme « temporairement » de l'actuel article 49bis de la Constitution, risque de poser problème et de conduire à des interprétations erronées. Elle a partant décidé d'y revenir.]*

M. le Président-Rapporteur souligne que le terme « temporairement » ne figure pas dans les Constitutions étrangères comportant une disposition analogue.

Il donne à considérer que si une loi adoptée à la majorité qualifiée peut prévoir le transfert de droits souverains du Grand-Duché de Luxembourg à l'Union européenne et à des institutions internationales, alors il va de soi que la restitution de droits souverains peut également se faire par ce moyen. L'orateur est donc d'avis que l'insertion de l'adverbe « temporairement » n'est pas impérative. Elle impliquerait d'ailleurs qu'il faudrait prévoir une durée du transfert des droits souverains.

Au vu de ce qui précède, il est décidé de faire abstraction du terme « temporairement » et de maintenir le texte tel que proposé par la commission.

- **Circonscriptions et cantons (articles 7 et 61, paragraphe 4)**

*[Décision de la commission :*

*La commission reviendra sur la question de savoir s'il ne faudrait pas reléguer à une loi votée à la majorité qualifiée le soin de déterminer le système électoral (mis à part les grands principes qui seraient inscrits dans la Constitution) et les circonscriptions électorales au lieu de les ancrer dans la Constitution. Ainsi, les cantons n'auraient non plus leur place dans la Constitution.]*

M. le Président-Rapporteur propose de discuter ce point plus en détail à l'endroit de l'article 61, paragraphe 4.

- **De la nationalité et des droits politiques (article 9)**

[Décision de la commission :

*Au sujet de votre proposition faite à l'endroit de l'article 9, il convient de souligner que la commission reviendra sur la question de l'adoption à la majorité qualifiée des dispositions légales relatives à la nationalité luxembourgeoise.*

Proposition :

**Art. 9 :** *Ici il faut clairement définir les conditions d'acquisition, de conservation et de perte de la qualité de Luxembourgeois et ne pas renvoyer à une loi, qui risque de les changer trop facilement et suivant l'humeur des politiciens au pouvoir.]*

M. le Président-Rapporteur, penchant plutôt pour le texte proposé par la commission, soumet à discussion la question de savoir s'il ne faudrait pas reléguer à une loi adoptée à la majorité qualifiée les conditions de fond pour acquérir la nationalité luxembourgeoise.

Après un bref échange de vues, les membres de la commission se prononcent pour le maintien du texte tel que proposé par la commission. Prévoir des conditions plus restrictives reviendrait à envoyer un mauvais signal vers l'extérieur. S'y ajoute que la détermination des conditions à soumettre à une loi adoptée à la majorité qualifiée s'avérerait très laborieuse.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry