



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 26 juin 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 juin 2013
2. 6571 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Rapporteur : Monsieur Raymond Weydert

- Présentation et adoption d'amendements parlementaires
3. 6544 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social
- Rapporteuse : Madame Diane Adehm

- Continuation des travaux parlementaires
4. 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. Eugène Berger 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, M. Serge Urbany, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

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 19 juin 2013**

L'approbation du projet de procès-verbal repris sous rubrique est reporté à une prochaine réunion.

2. **6571 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

M. le Rapporteur présente les amendements parlementaires qu'il est proposé d'apporter au projet de loi sous rubrique sur base d'un projet de lettre afférent, transmis par courrier électronique aux membres de la commission le 25 juin 2013.

A la fin de cette présentation et suite à la remarque d'un membre de la commission, M. le Président propose d'écrire au début de la lettre « *En raison de l'urgence du projet de loi, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a jugé opportun de proposer des amendements sans être en possession de l'avis du Conseil d'Etat.* » au lieu de « *En raison de l'urgence du projet de loi, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a jugé opportun de procéder à son examen sans être en possession de l'avis afférent du Conseil d'Etat.* »

En outre, l'orateur souligne que l'article 122 de la loi électorale doit également être modifié suite à la reformulation de l'article 134, alinéa 2. Il propose la reformulation suivante : « *La sortie ordinaire des députés a lieu le premier dimanche du mois de juin ou, à la date fixée par le règlement grand-ducal prévu à l'article 134, alinéa 2.* »

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk propose de modifier également l'alinéa 1^{er} de l'article 136 de la loi électorale et de ramener le délai de soixante à trente jours pour déposer les listes des candidats, tel que c'est le cas pour les élections communales. Il tient à souligner qu'il serait d'ailleurs peu démocratique que ce délai prenne fin au mois d'août, en cas d'élections anticipées. A cet égard, M. le Président répond que l'article 60, alinéa 2 pose aussi problème, notamment en cas d'élections anticipées, en ce qu'il prévoit un délai de onze semaines pour constituer les bureaux principaux des circonscriptions. Il donne toutefois à considérer qu'une modification de ces textes nécessiterait une discussion en interne des fractions politiques respectives, ce qui retarderait davantage l'envoi de la lettre d'amendements au Conseil d'Etat. Pour cette raison et comme cette problématique a déjà été soulevée par le Conseil d'Etat dans son ouvrage « *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux* », il suggère de compléter la lettre d'amendements, en y signalant que la question de l'application des articles 60, alinéa 2 et 136, alinéa 1 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 a été soulevée et que la commission a constaté que leur application s'avère difficile en relation avec l'actuel article 74, alinéa 2 de la Constitution, de sorte qu'elle prie le Conseil d'Etat, sans toutefois proposer un texte précis, de bien vouloir réexaminer cette question et s'y prononcer, en faisant, le cas échéant, une proposition de texte. L'expert gouvernemental met en garde contre une modification hâtive des délais procéduraux, modification qui serait lourde en conséquence, et il propose partant de consulter au préalable la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police.

La commission se rallie aux propositions de M. le Président. Ainsi, le projet de lettre d'amendements est adopté, sous le bénéfice de ces modifications.

3. 6544 **Projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social**

Mme la Rapportrice présente succinctement la prise de position du Gouvernement demandée par la commission en date du 18 avril 2013 et parvenue à la Chambre des Députés le 5 juin 2013 (transmise par courrier électronique le 6 juin 2013). Pour plus de détails, il est prié de se référer au document afférent.

Dans sa réponse, M. le Premier ministre souligne que la condition de nationalité continuera à s'appliquer à la fonction du Secrétaire général du Conseil économique et social (CES), même sans disposition expresse dans la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social. Il résulte en effet du jeu combiné du règlement grand-ducal du 12 mai 2010 déterminant les emplois dans les administrations de l'État et les établissements publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public et de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État qu'il ne sera pas nécessaire de préciser dans la loi modifiée du 21 mars 1966 précitée que le Secrétaire général devra être de nationalité luxembourgeoise.

Quant au nombre d'avis que le CES a élaboré depuis 2009, il est indiqué que, mise à part l'organisation de nombreux séminaires, débats d'information et conférences sur des sujets relatifs à la situation économique et sociale du pays, celui-ci a émis deux avis sur la situation économique, sociale et financière du pays, un avis sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, quatre avis sur l'actualisation du schéma de pondération de l'indice des prix à la consommation et un avis sur le PIB bien-être. En outre, il y est relevé que pour la période 2013-2014, le CES a adopté un programme d'activité couvrant divers sujets.

Par ailleurs, l'oratrice signale qu'entre-temps les avis de la Chambre des Salariés, de la Chambre des Métiers ainsi que de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics sont parvenus à la Chambre des Députés. Alors que le projet de loi trouve l'accord des deux premières, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics demande, quant à elle, qu'il soit modifié afin qu'il corresponde effectivement à l'objectif affirmé dans son exposé des motifs « à donner une suite favorable à la demande de l'Assemblée plénière du Conseil économique et social ». Par conséquent, il faut prévoir que 1. les membres effectifs et suppléants du CES, de même que le personnel « *auxiliaire* » de son secrétariat, doivent être ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne ; 2. le Secrétaire général du CES doit être de nationalité luxembourgeoise.

Enfin, il est rappelé que dans sa réunion du 10 avril 2013 (cf. P.V. IR 31), la commission a discuté d'introduire par voie d'amendement une disposition selon laquelle les membres du CES peuvent être révoqués individuellement ou dans son ensemble s'il ne remplit pas ses missions conformément à la loi modifiée du 21 mars 1966 précitée.

Suite à cette intervention, la commission procède à un échange de vues, dont il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit :

- M. le Président, dans un souci de sécurité juridique, a tendance à se rallier à l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics. Il propose par conséquent de modifier l'article 10 de la loi modifiée du 21 mars 1966 précitée, en supprimant la condition de nationalité pour les membres effectifs et suppléants ainsi que pour le personnel du Secrétariat, tout en la maintenant pour le Secrétaire général. A cet égard, un représentant du groupe politique LSAP se demande s'il est indiqué de prévoir encore une condition de nationalité dans la loi susmentionnée. Dans ce cas,

une éventuelle modification future devrait alors se faire par le biais d'une loi, ce qui conférerait une plus grande importance à cette fonction qu'elle n'a en réalité ;

- certains membres sont plutôt d'avis que la fonction du Secrétaire du CES ne relève pas de la puissance publique, mais la commission décide néanmoins de ne pas se prononcer sur une modification du règlement grand-ducal du 12 mai 2010 précité demandée par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 mars 2013, alors que cela relève du pouvoir exécutif. Qui plus est, en ce faisant, elle devrait également se prononcer sur les autres fonctions y énumérées ;
- en ce qui concerne les frais de fonctionnement du CES (rémunérations du personnel et indemnités allouées aux membres et à leurs suppléants) ainsi que la composition de celui-ci, il est retenu que le ministère d'Etat communiquera des informations y afférentes à la commission avant la prochaine réunion ;
- quant à la révocation des membres du CES, il est proposé d'ajouter un nouvel article 7 entre les articles 6 et 8 de la loi modifiée du 21 mars 1966 précitée (les articles 7, 8 et 9 sont à renuméroter en conséquence) prévoyant que : « *Les membres du Conseil économique et social peuvent être révoqués pour des motifs graves sur décision du Conseil de Gouvernement.* » Il est précisé que cette disposition ne vise pas uniquement l'hypothèse où le CES ne remplit pas ses missions lui conférées par la loi, mais également celle où un membre du CES se trouve dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions.

Au vu de ce qui précède, la commission décide d'amender l'article unique du projet de loi sous examen dans la teneur qui suit :

« **Article unique.-** La loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un Conseil économique et social est modifiée comme suit :

1° Il est inséré entre les articles 6 et 8 (les articles 7, 8 et 9 devenant les articles 8, 9 et 10), un article 7 nouveau libellé comme suit :

« **Art. 7.** Les membres du Conseil économique et social peuvent être révoqués pour des motifs graves sur décision du Conseil de Gouvernement. »¹

2° L'article 10 est abrogé. »

4. 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 25 juin 2013.

En ce qui concerne les articles 33 à 35 et 117 du texte coordonné, M. le Président déclare vouloir se concerter avec M. Bodry (ayant également fait des propositions de texte y

¹ Suite au courrier électronique du ministère d'Etat envoyé après la réunion de ce matin, rendant attentif à l'article 5, alinéa 2 prévoyant que « *L'organisation mandante peut proposer au Gouvernement la révocation d'un membre dès lors qu'il ne fait plus partie de cette organisation. Il est pourvu à son remplacement par le Gouvernement en Conseil sur proposition de l'organisation concernée.* », M. le Président a décidé de rediscuter en commission de la formulation de l'amendement relatif à la révocation des membres du CES. Le projet de loi figurera donc de nouveau à l'ordre du jour de la réunion du 3 juillet 2013.

relatives) afin de voir s'ils parviennent à se mettre d'accord sur un texte, lequel pourra par la suite être discuté en commission.

Articles 66 initial et 87 nouveau (ancien article 95)

Au cours de sa réunion du 19 juin 2013 (cf. P.V. IR 42), la commission a provisoirement retenu les termes « *fonctions et emplois publics* » à l'endroit des articles 66 et 87.

Il a été retenu que le secrétariat de la commission s'informe auprès du ministère de la Fonction publique sur la nuance éventuelle existant entre ces termes avant qu'une décision définitive ne soit prise.

M. le Président souligne qu'il en résulte que ces deux termes ne sont pas identiques et ne visent donc pas la même chose. A titre d'exemple, il cite l'article 11 du Code pénal qui prévoit que : « *Toute décision de condamnation à la réclusion de plus de dix ans prononcée contre le condamné l'interdiction à vie du droit : 1) de remplir des fonctions, emplois ou offices publics (...).* »

Pour cette raison, il estime qu'il faut reprendre ces deux termes, sauf à commencer avec l'emploi public.

Ainsi, les articles en question prendront la teneur suivante :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 93. 87. Le Gouvernement se compose d'un Premier Mministre, Ministre d'Etat, d'un ou de plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, **d'un ou de plusieurs** Secrétaires d'Etat.

Art. 94. (1) Le Grand-Duc Chef de l'Etat nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

~~(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.~~

~~(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêterent le serment qui suit:~~

~~« Je jure **fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité d'observer la Constitution et les lois et de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.** »~~

~~**Art. 95.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat celles de député, **de membre du Parlement européen**, de conseiller d'Etat, de membre du d'un conseil communal et de ainsi qu'avec tout emploi **et fonctions** publics ou de toute autre activité professionnelle. »~~

Il est retenu que les articles 11, 27, paragraphe 1, 67, paragraphe 3, 71 *in fine* et 111, paragraphe 1 du texte coordonné doivent, le cas échéant, être adaptés en conséquence.

Article 114, paragraphes 2 et 3 (ancien article 131, paragraphes 2 et 3)

La commission avait laissé en suspens la question d'étendre l'intervention du législateur à l'aliénation et à l'acquisition de biens mobiliers pour le compte de l'Etat, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

M. le Président souligne que les arguments avancés par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012 sont valables et propose par conséquent de le suivre en sa proposition. Ainsi, toute aliénation et acquisition d'une propriété mobilière dépassant le seuil de 40 millions d'euros nécessitent une loi spéciale. Il est précisé que l'indication d'un prix de vente ou d'acquisition maximal est suffisante et qu'il ne faut pas nécessairement que le Gouvernement obtienne l'assentiment préalable de la Chambre des Députés. Dans l'hypothèse d'une loi spéciale postérieure, l'accord doit être conclu sous condition suspensive de l'autorisation de la Chambre des Députés.

La commission décide de se rallier au Conseil d'Etat. Ainsi, les paragraphes 2 et 3 de l'article 114 prendront définitivement la teneur qui suit :

« (2) ~~**Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être**~~ autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. »

Article 126, alinéa 1^{er} nouveau (ancien article 136, paragraphe 7)

La commission revient sur sa décision de supprimer la première phrase.

Ainsi, l'alinéa 1^{er} de l'article 126 prendra définitivement la teneur suivante :

« La loi règle la surveillance de la gestion communale. ~~Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle.~~ »

Article 131 nouveau

Suite à l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat du 7 juin 2013, il est soulevé la question s'il ne faudrait pas prévoir un délai endéans lequel les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution devront être modifiés. A titre d'exemple, il est proposé une période de législature.

La commission se prononce contre l'inscription d'un quelconque délai dans la Constitution.

Ainsi, l'article 131 prendra définitivement la teneur suivante :

« **Art. 131.** 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. »

Article 144 de la proposition de révision

M. le Président rappelle que le Conseil d'Etat exprime des réticences à l'égard de la proposition de garantir une assise constitutionnelle au Pacte de famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783. Selon le Conseil d'Etat, il s'agit d'une affaire privée qui ne concerne que les seuls membres de la famille grand-ducale, à l'exception de l'Administration des biens et, le cas échéant, du fidéicommiss.

L'orateur souligne que l'alinéa 1^{er} vise en fait seulement à consolider la position du Grand-Duc, en sa qualité de Chef de famille de la Maison de Nassau, par rapport aux membres de sa famille. D'une manière générale, il considère que le patrimoine privé de la famille grand-ducale relève du domaine privé et ne concerne pas la Constitution. Par conséquent, il propose de supprimer l'article 144 de la proposition de révision. En outre, il considère qu'il ne faut pas ancrer dans la Constitution l'entité juridique qui représente le Chef de l'Etat dans les actes de la vie civile et dans les actions judiciaires, tel que proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de son article 58.

La commission se rallie à M. le Président. L'article 144 de la proposition de révision sera donc supprimé.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers