



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

TB/PR

P.V. IR 01

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 12 octobre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 6 octobre 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 : continuation de l'examen et de la discussion des thèmes/articles tenus en suspens

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Anne Greiveldinger, 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 6 octobre 2016**

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

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

La commission revient sur les points suivants tenus en suspens :

- Protection du patrimoine et de la culture.
- Le droit de propriété.
- La liberté de la recherche scientifique.
- L'enseignement supérieur.
- Le Médiateur.
- L'initiative citoyenne et le référendum.

- **Protection du patrimoine et de la culture**

En ce qui concerne la protection du patrimoine, Mme la Co-Rapporteur en charge du chapitre 2 (Mme Simone Beissel) (ci-après « Mme la Co-Rapporteur ») rappelle qu'au cours de la réunion du 6 octobre dernier, la commission s'est prononcée en faveur de la formulation suivante : « L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel. »

Quant à la protection du patrimoine, elle propose de reprendre définitivement la disposition figurant dans la Constitution belge, à savoir : « L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel. »

En réponse à la remarque que l'article 23 de la Constitution belge prévoit en fait le « droit à l'épanouissement culturel et social », elle fait observer que la commission s'est ralliée à sa proposition de ne pas compléter le texte de la Constitution par des droits sociaux supplémentaires, de sorte qu'elle propose de faire abstraction du terme « social ».

Dans ce contexte, M. le Président-Rapporteur signale qu'au cours de la réunion du 10 octobre 2016, il a été proposé de réfléchir sur l'idée d'ancrer dans le texte constitutionnel la notion du dialogue social qui constitue une caractéristique du modèle luxembourgeois.

Pour ce faire, on pourrait s'inspirer de l'alinéa 1^{er} de l'article 152 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui dispose que : « L'Union reconnaît et promeut le rôle des partenaires sociaux à son niveau, en prenant en compte la diversité des systèmes nationaux. Elle facilite le dialogue entre eux, dans le respect de leur autonomie. »

Une proposition de texte, à intégrer dans l'article 39, sera élaborée pour une prochaine réunion.

La commission décide de faire de la protection du patrimoine et de la culture un nouvel article qui sera inscrit dans la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle. Il aura la teneur suivante :

« **Art. [...]** L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel. »

- **Droit de propriété (article 36)**

Mme la Co-Rapporteur réitère sa proposition de ne pas modifier le texte proposé par la commission au vu du système contraignant actuellement en vigueur.

- **Référence aux études universitaires**

Au cours de la réunion du 6 octobre dernier, la commission a jugé nécessaire d'introduire dans le texte constitutionnel une disposition relative aux études supérieures soit en reformulant l'article 33, soit en proposant un nouvel article.

Etant donné qu'à l'article 33, référence est faite à l'enseignement public fondamental et secondaire, Mme la Co-Rapporteur considère qu'il serait indiqué d'y mentionner également l'enseignement supérieur. Elle propose partant de rétablir une partie de la phrase initialement inscrite dans la proposition de révision 6030, à savoir « de fréquenter les universités de son choix ». Ainsi, le paragraphe 4 de l'article 33 se lira comme suit :

« (4) ~~Chacun~~ Toute personne est libre de faire ses études ~~dans le Grand-Duché au Luxembourg~~ ou à l'étranger, et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. »

En réponse à une remarque afférente, Mme la Co-Rapporteur souligne que les parents ont le droit d'inscrire leur enfant dans un lycée de leur choix, et cela même si ce lycée est situé en dehors de la zone de proximité de leur commune de résidence. Cependant, chaque élève bénéficie d'une inscription prioritaire dans son lycée de proximité.

- **La liberté de la recherche scientifique**

Mme la Co-Rapporteur propose d'insérer définitivement un nouvel article dans la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle libellé comme suit :

« L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique. »

A noter que cette liberté n'est pas absolue. Elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science.

Il est encore souligné que la formulation « promeut » est plus restrictive en ce qu'elle permet au législateur de fixer un cadre, tandis que celle de « garantit » risquerait d'être interprétée de façon à ce que des restrictions ne soient pas possibles.

- **Ancrage du Médiateur dans la nouvelle Constitution**

A rappeler qu'au cours de la réunion du 10 octobre dernier, deux propositions de texte ont été soumises à la discussion de la commission, à savoir :

1. « Le Médiateur, rattaché à la Chambre, a pour mission de recevoir les réclamations des administrés et de défendre leurs droits dans leurs rapports avec les administrations. La loi règle les compétences, les attributions, le statut et le fonctionnement du Médiateur. » et,
2. « La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne du Médiateur. »

Après réflexion, M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 9 (M. Léon Gloden) propose le texte suivant :

« La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne du Médiateur, chargé d'examiner les réclamations des administrés à l'égard des administrations. »

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- La commission décide de recourir à la dénomination « Ombudsman » afin d'éviter toute confusion avec les médiateurs privés œuvrant dans des domaines divers.
- M. le Président-Rapporteur fait observer que cette nouvelle proposition de texte pose problème en ce qu'elle risque d'être interprétée de façon à ce que des compétences supplémentaires ne puissent plus être attribuées à l'Ombudsman.
Par ailleurs, étant donné qu'il dispose déjà d'autres compétences que celles inscrites dans la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur, on serait tenté de conclure de ce nouveau texte que celles-ci lui seraient retirées.
L'orateur estime encore que la notion de « l'Ombudsman » est moins équivoque que celle de « Médiateur », si bien qu'elle rendra superflue la détermination des compétences. Le législateur disposera ainsi de toute latitude pour les définir soit de manière plus restrictive, soit de manière plus large.
- Quant à la proposition de M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 9 (M. Léon Gloden) de reprendre les termes « défendre leurs droits » au motif qu'ils couvrent un spectre de compétences plus large, un représentant du groupe politique CSV donne à considérer que la mission de défenseur des droits fondamentaux appartient également à d'autres institutions, telles que la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat, la Cour constitutionnelle. Par conséquent, il met en garde contre l'idée de conférer cette mission à une seule et unique personne.
- Mme la Co-Rapporteur fait remarquer que l'Ombudsman est une émanation de la Chambre des Députés et ne constitue pas une institution. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'évoquer ses compétences dans le texte constitutionnel.
En outre, elle signale que le mot « administré » est banni des textes internationaux et remplacé par celui de « client », « résident » etc.

Au vu de ce qui précède, la commission décide d'insérer un nouvel article 80 dans la *Section 4. – Des autres attributions de la Chambre des Députés* du Chapitre 4. Il se lira comme suit :

« Art. 80. La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne de l'Ombudsman. »

Initiative citoyenne (article 74) et référendum (article 76)

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) propose, après consultation de son groupe politique, de ne pas modifier les articles 74 et 76, d'une part, et de supprimer à l'article 125 le seuil de vingt-cinq mille électeurs, d'autre part. Etant donné que ce chiffre ne tient aucunement compte d'une évolution de la population, il est suggéré d'en faire abstraction, sinon d'y prévoir un taux exprimé en pourcentage, tel que dix pourcent de la population.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Un représentant du groupe politique CSV estime qu'il y a lieu de reformuler les articles précités.

Quant à l'article 74, il propose le texte suivant :

« La Chambre des Députés est tenue d'examiner les propositions motivées aux fins de légiférer qui lui sont présentées sur initiative de cinq cents (nombre définitif à déterminer par la commission) électeurs au moins. »

- M. le Président-Rapporteur est d'avis qu'il convient de traiter l'initiative citoyenne et le référendum de façon séparée.

Concernant le référendum, il souligne que la procédure actuellement inscrite dans la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national est relativement compliquée.

Quant à l'initiative citoyenne, elle devra être soumise à la procédure de vote avec débat en séance publique (la Chambre des Députés pourra la rejeter, l'adopter ou la modifier en vue de son adoption). La décision de la Chambre des Députés mettra un terme à la procédure. Reste à voir si les conditions de ce nouvel instrument devront être inscrites dans la Constitution ou s'il faudra reléguer à la loi le soin de les déterminer.

Il est rappelé que l'objectif d'une initiative citoyenne ne devrait pas consister dans la possibilité de faire, par le biais du référendum, « recours » contre la décision majoritaire de la Chambre des Députés.

Etant donné que la proposition de texte précitée ne distingue pas entre les initiateurs d'une initiative citoyenne et les signataires, il faut se demander s'il ne faudrait pas prévoir un seuil plus élevé (par exemple dix mille électeurs) afin d'éviter que la Chambre des Députés ne soit submergée par de telles initiatives. Dans ce même ordre d'idées se pose la question de savoir s'il faut instaurer des filtres (intérêt national, limitation à certaines matières etc.). Il serait partant indiqué de consulter les pétitions récemment déposées à la Chambre des Députés pour voir lesquelles auraient pu être formulées sous forme d'une proposition motivée.

- Certains membres de la commission se prononcent en faveur d'un seuil plus élevé pour éviter un blocage du système démocratique représentatif. Il est même soulevé la question de savoir si ce seuil ne devrait pas refléter une certaine représentativité du pays.
- Mme la Co-Rapporteur est d'avis que le seuil précité de vingt-cinq mille électeurs a un caractère prohibitif. Elle plaide partant pour un seuil moins élevé oscillant entre douze mille cinq cents et dix mille électeurs.
- Il est rappelé que l'idée d'un pourcentage des électeurs a été laissée tombée étant donné qu'elle compliquerait davantage la procédure et qu'elle serait en plus sujette à contestation.
- De l'avis du représentant de la sensibilité politique déi Lénk, il importe de distinguer entre l'initiative citoyenne prise aux fins de légiférer et le référendum prévu à l'article 114 de la Constitution.

Il se prononce plutôt en faveur d'un système prévoyant la double condition d'un nombre minimal d'initiateurs et de signataires. Pour ce qui est du nombre de signatures nécessaires pour pouvoir soumettre une initiative citoyenne à la Chambre des Députés, il faudrait au moins prendre le nombre d'électeurs que représente un député, à savoir environ huit mille.

- Vu que la procédure déclenchée par une initiative citoyenne est plus complexe, il semble normal de prévoir un seuil plus élevé. Il en va de même pour le référendum prévu à l'article 114 de la Constitution.
- M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) donne à considérer que la mise en place d'un seuil se rapprochant de 4.500 reviendrait à abroger implicitement l'instrument de la pétition. Le seuil de 12.500 constituerait, à ses yeux, un seuil raisonnable. Il n'en reste pas moins qu'il se pose encore d'autres questions ? Qui décidera s'il s'agit d'une proposition d'intérêt général et qu'advient-il d'une proposition rejetée (question du caractère répétitif) ?
- Mme la Co-Rapporteur attire l'attention des membres de la commission sur les conditions régissant la proposition d'initiative citoyenne et notamment celles prévoyant qu'elle ne doit pas être « manifestement en dehors du cadre des attributions de la Commission en vertu desquelles elle peut présenter une proposition d'acte juridique de l'Union aux fins de l'application des traités » et qu'elle ne doit pas être « manifestement abusive, fantaisiste ou vexatoire ».
- En réponse à la question de savoir s'il ne faudrait pas reprendre l'idée selon laquelle l'Exécutif serait invité à agir, à l'instar de l'initiative citoyenne européenne, M. le Président-Rapporteur argue que cette procédure, du fait qu'il n'y aurait pas de débat public, serait moins transparente que la pétition. A son avis, une possibilité pourrait consister à prévoir une saisine aussi bien du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif.

Au vu des discussions qui précèdent, il est décidé que les membres de la commission y reviendront après avoir consulté leurs groupes et sensibilités respectifs.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry