



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 19 octobre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10 et 12 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

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10 et 12 octobre 2016**

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

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

La commission revient sur les points suivants tenus en suspens :

- Le droit de propriété.
- Le dialogue social.
- L'initiative citoyenne et le référendum.

M. le Président-Rapporteur propose de revoir en outre les dispositions de la prise de position complémentaire du Gouvernement sur lesquelles il y a lieu de revenir suite aux réunions des 13 et 25 avril 2016.

- **Droit de propriété (article 36)**

M. le Président-Rapporteur rappelle qu'au cours de la réunion du 6 octobre dernier, il a soulevé l'idée de reprendre la définition de la propriété du Code civil et de la compléter par une disposition relative à l'expropriation.

Force est toutefois de constater que la formulation de l'article 544 du Code civil¹ ne donne pas satisfaction, de sorte qu'il propose de ne pas modifier le texte proposé par la commission.

Après un bref échange de vues, la commission décide de ne pas reformuler l'article 36.

- **Dialogue social**

La commission décide de compléter la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle par un article nouveau libellé provisoirement comme suit :

« **Art. [...]** L'Etat garantit le dialogue social. »

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

M. le Président-Rapporteur fait ressortir les points suivants résultant de sa lecture du projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum (doc. parl. N°5132) :

- Le champ d'application d'une proposition de loi populaire est limité au domaine de la loi ordinaire. Les questions constitutionnelles en sont donc exclues.
- La proposition de loi populaire doit prendre la forme d'une proposition de loi.
- Toute initiative populaire doit émaner d'un comité d'initiative composé de cinq électeurs.
- Le Premier ministre, ministre d'Etat, décide si la demande du comité d'initiative satisfait aux exigences de la loi.
- L'initiative populaire doit recueillir les signatures d'au moins dix mille électeurs.
- Pour soutenir une initiative populaire, les électeurs doivent se rendre en personne auprès de la commune de leur domicile électoral respectif et s'y inscrire sur les listes tenues à cet effet.

¹ « La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ou qu'on ne cause un trouble excédant les inconvénients normaux du voisinage rompant l'équilibre entre des droits équivalents. »

- Si la Chambre des Députés décide que la proposition de loi populaire est recevable, celle-ci suit le cours normal de la procédure législative.
- En cas de rejet de la loi populaire initiale, un référendum sur initiative populaire en matière législative peut être organisé. La demande en vue de la tenue d'un référendum doit également émaner d'un comité d'initiative composé de cinq électeurs et la tenue du référendum est de droit lorsque la demande a recueilli les signatures d'au moins vingt-cinq mille² électeurs.

L'orateur rappelle par la suite qu'il existe un consensus en faveur de l'idée d'inscrire le mécanisme de l'initiative citoyenne dans la nouvelle Constitution. En outre, la commission a jugé nécessaire de prévoir un seuil minimal de signatures de soutien. Celui-ci devrait être en-dessous de vingt-cinq mille électeurs et au-dessus de quatre mille cinq cents électeurs - dix mille électeurs lui semblent être un chiffre raisonnable. A noter encore que les électeurs ne devraient pas pouvoir exiger un référendum sur une proposition d'initiative citoyenne rejetée.

Quant au nombre de signatures, M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) propose de maintenir le seuil de vingt-cinq mille électeurs pour le référendum et de de fixer celui de l'initiative citoyenne à douze mille cinq cents. Toute demande d'une initiative citoyenne ou d'un référendum devrait émaner d'un comité d'initiative composé respectivement de cent vingt-cinq et deux cent cinquante électeurs, soit un pour cent des seuils précités.

Echange de vues

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

- Un représentant du groupe politique DP souligne qu'il faut veiller à prévoir des seuils permettant d'éviter un blocage du système démocratique représentatif.
- Un représentant du groupe politique CSV déclare que les chiffres proposés par M. le Co-Rapporteur lui paraissent très raisonnables. Tout en se ralliant à cette affirmation, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce en faveur de l'idée inscrite dans le projet de loi 5132 précité, à savoir qu'un nombre plus élevé d'électeurs pourraient exiger un référendum sur une proposition de loi d'initiative citoyenne rejetée. En outre, il estime que la procédure législative ordinaire devrait être applicable à une proposition de loi d'initiative citoyenne.
- Ne faudrait-il pas prévoir dans la nouvelle Constitution la possibilité pour la Chambre des Députés d'amender une proposition de loi d'initiative citoyenne, tout en sachant que l'apport de modifications considérables au texte initial n'est pas sans poser problème.
- Il est souligné que la question du contrôle de la recevabilité (conformité aux normes supérieures) d'une proposition de loi d'initiative citoyenne devrait être réglée par la loi. Une possibilité pourrait consister à conférer cette compétence à la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés afin de faire correspondre la procédure avec celle applicable à une proposition de loi déposée par un député.
A noter que d'après les termes du projet de loi 5132 précité, c'est le Premier ministre, ministre d'Etat, qui décide si la demande du comité d'initiative satisfait aux exigences

²A noter qu'il est précisé dans l'exposé des motifs que le seuil de cinquante mille électeurs annoncé dans la déclaration gouvernementale de 1999 a été abaissé de moitié par le Gouvernement afin de le faire correspondre avec celui qui est envisagé au niveau de la proposition de révision constitutionnelle de l'article 114.

de la loi (contrôle formel) et il appartient à la Chambre des Députés de se prononcer sur la recevabilité quant au fond de la proposition de loi populaire avant de l'introduire dans le cours normal de la procédure législative.

- Un représentant du groupe politique LSAP réitère sa question s'il ne serait pas indiqué de reprendre l'idée du « droit d'invitation à l'Exécutif », à l'instar de l'initiative citoyenne européenne ?
- Etant donné que l'initiative citoyenne doit prendre la forme d'une proposition de loi, il va de soi qu'elle doit avoir trait à une matière législative.
Les conditions ainsi que le champ d'application de l'initiative citoyenne devraient, de l'avis de M. le Président-Rapporteur, être déterminés par la loi.

M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) élaborera pour une prochaine réunion une proposition de texte tenant compte des discussions de la commission.

- **Prise de position complémentaire du Gouvernement**

- 1) Fidécimmis

M. le Président-Rapporteur rappelle que la commission s'est prononcée en faveur de la suppression dans la nouvelle Constitution de toute référence au Pacte de famille. Il se pose partant la question de savoir de quelle manière la thématique du « fidécimmis » sera réglée à l'avenir.

Quant à la proposition de texte faite par le Gouvernement « Le patrimoine de la Famille grand-ducale est exclu de la dévolution successorale telle que prévue par les règles du droit commun. Ce patrimoine qui relève de la propriété du Membre de la Famille grand-ducale assumant les fonctions de Chef de l'Etat est affecté à ces fonctions et destiné à en préserver le prestige et la représentation. Il ne peut faire l'objet d'une dévolution fidécimmis qu'au profit du successeur aux fonctions de Chef de Famille et de Chef de l'Etat. », la commission a, dans sa réunion du 13 avril 2016, décidé ce qui suit :

« La commission considère que, si en matière de droit successoral un privilège exorbitant du droit commun devait être accordé au Chef de l'Etat pour des raisons d'intérêt public, alors son ancrage dans la nouvelle Constitution serait indispensable. Elle a partant un préjugé favorable pour le texte proposé par le Gouvernement, bien que sa formulation exacte soit encore à revoir en s'inspirant des solutions éventuellement retenues par les autres monarchies constitutionnelles en Europe. »

M. le Président-Rapporteur souligne qu'aucune solution comparable n'a été retenue par d'autres monarchies constitutionnelles européennes. Il s'agit en effet d'une disposition spécifique au Grand-Duché de Luxembourg. Il propose partant que la commission fasse sienne la proposition de texte du Gouvernement.

Un représentant du groupe politique CSV se doit de constater que ce texte n'exclut pas expressément la vente du patrimoine de la Famille grand-ducale par le Chef de l'Etat dans l'intérêt de son prestige.

En réponse, M. le Président-Rapporteur fait valoir que des objets relevant du patrimoine de la Famille grand-ducale ont, dans le passé, déjà été vendus au gré du Chef de l'Etat.

Au vu de ce qui précède, M. le Président-Rapporteur suggère d'adopter la proposition de texte gouvernementale, sauf à remplacer les termes « les règles du droit commun »,

étrangers à la Constitution, par ceux de « la loi », et d'indiquer dans le commentaire des amendements que la commission se demande si le texte en question ne serait toutefois pas formulé de manière trop absolue du fait qu'il induit la question du droit du Chef de l'Etat de disposer librement du patrimoine de la Famille grand-ducale. La commission se rallie à cette proposition.

2) Présomption d'abdication du Chef de l'Etat

M. le Président-Rapporteur rappelle que la commission a décidé dans sa réunion du 13 avril 2016 de ne pas modifier son texte et d'apporter dans le commentaire des articles davantage de précision sur les cas de figure visés par l'article 52.

Quant à la proposition du Gouvernement de changer l'emplacement de cet article, il convient de noter qu'elle n'a *a priori* pas posé de problème. Faute de décision définitive de la commission, il y a lieu d'y revenir au cours d'une prochaine réunion.

3) Désignation du Régent

Le bout de phrase « sur proposition du Gouvernement » suggéré par le Gouvernement à l'endroit de l'alinéa 1^{er} de l'article 56 de la proposition de révision amendée est définitivement adopté par la commission.

Il faudra toutefois préciser dans le commentaire des amendements que la Chambre des Députés reste souveraine pour accepter ou refuser la personne proposée par le Gouvernement. En cas de refus, le Gouvernement se trouve donc dans l'obligation de proposer une autre personne.

4) Organisation de la succession à la fonction du Chef de l'Etat

M. le Président-Rapporteur rappelle que la commission, dans sa réunion du 25 avril 2016, a rejeté le texte proposé par le Gouvernement au motif qu'il confère en quelque sorte un droit de veto au Chef de l'Etat. A son avis, on pourrait toutefois concevoir une autre solution où la Constitution associerait le Chef de l'Etat à l'organisation de la succession à la fonction du Chef de l'Etat, à savoir que l'exclusion d'une ou de plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée ne peut se faire que sur proposition du Gouvernement après avoir préalablement consulté le Grand-Duc.

Après un bref échange de vues, la commission, dans sa majorité, décide de ne pas modifier son texte. Mme la Co-Rapporteur déclare se rallier au texte proposé par le Gouvernement, étant donné qu'il confère un droit de regard au Chef de l'Etat constituant, à ses yeux, le corollaire du principe héréditaire de la fonction du Chef de l'Etat.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodyr