



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 21 septembre 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 29 juin 2011
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
 - Listage des autres modifications à opérer au plan législatif
3. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution
 - Auteur: Monsieur Eugène Berger

6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

 - Auteur: Monsieur Eugène Berger
 - Examen de la prise de position du Gouvernement
 - Discussion

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusée : Mme Christine Doerner

*

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

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 29 juin 2011**

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

2. **6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

M. le Président rappelle qu'il a été retenu lors d'une réunion précédente que la commission établirait un listage des autres modifications à opérer au plan législatif, en faisant la différence entre les lois modificatives devant impérativement être votées en même temps que la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution et les lois, dont le vote simultané ne s'impose pas d'un point de vue juridique.

La commission procède à ce listage sur base du tableau synoptique envoyé par courrier électronique en date du 19 septembre 2011.

Article 38 (actuel article 27, 1^{ère} phrase) : droit de pétition

L'article 38 projeté supprime la deuxième phrase de l'actuel article 27 qui réserve aux autorités constituées le droit d'adresser des pétitions en nom collectif. Est en outre ajoutée la phrase suivante : « Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens. ».

M. le Président souligne que cet article doit être lu conjointement avec l'article 89 projeté (actuel article 67, alinéa 2, 1^{ère} phrase) et que ces articles devront se limiter à énoncer le principe. Il est retenu que le Règlement de la Chambre des Députés, plus particulièrement l'article 154, devra être modifié en cas de vote de la proposition de révision 6030.

L'orateur relève en outre que la Commission des Pétitions mène des réflexions sur une modernisation du droit de pétition et qu'il serait judicieux que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle soit informée des conclusions finalement retenues en la matière afin de pouvoir vérifier l'existence d'éventuelles conséquences sur le texte de la proposition de révision 6030.

A ses yeux, les articles 38 et 89 projetés sont rédigés de telle manière qu'une modification ultérieure du droit de pétition sera toujours possible, mais il soulève néanmoins la question de savoir s'il ne serait pas indiqué de soumettre les deux articles en question pour avis à la Commission des Pétitions. A ce titre, la représentante du groupe parlementaire DP propose se saisir également pour avis la Commission juridique en ce qui concerne l'article 56 projeté ayant trait au droit de grâce afin d'éviter une contradiction entre les articles projetés et leur mise en application. Le représentant du groupe parlementaire LSAP, quant à lui, se prononce contre une demande d'avis systématique des autres commissions parlementaires. Pour lui, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne devrait y recourir qu'à titre exceptionnel.

Il est encore relevé par la représentante du groupe parlementaire DP, que l'article 154 (2) du Règlement de la Chambre des Députés actuellement en vigueur ne correspond pas à la pratique du Président de la Chambre des Députés.

Article 56 (actuel article 38) : droit de grâce

L'article 56 projeté prévoit que les conditions dans lesquelles le Grand-Duc peut exercer le droit de grâce doivent faire l'objet d'une loi.

M. le Président souligne qu'il est prévu dans la prise de position du Gouvernement de limiter le droit de grâce aux peines privatives de liberté, étant donné que la très grande majorité des dossiers de demande en grâce ont trait à des affaires de retrait du permis de conduire. Par ailleurs, il y est souligné que le contentieux des interdictions de conduire devra alors également être réformé par un texte législatif.

La représentante du groupe parlementaire DP donne à considérer que le retrait judiciaire du permis de conduire ne doit pas être confondu avec le retrait administratif du permis de conduire contre lequel un recours en grâce n'est pas possible, mais pour lequel la Commission spéciale des permis de conduire auprès du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département des transports, est compétente.

A ce titre, un représentant du groupe parlementaire CSV soulève le problème qui existe à l'heure actuelle en la matière. En effet, il se peut qu'une personne fasse l'objet non seulement d'une décision comportant une interdiction de conduire judiciaire, mais également d'un retrait administratif de son permis de conduire. Dans ce cas, il se peut que le Grand-Duc exerce le droit de grâce c'est-à-dire remette la peine, mais que la Commission spéciale des permis de conduire refuse la délivrance du permis de conduire.

Quant à la remarque du représentant de la sensibilité politique déi Lénk, que le droit de grâce constitue un vestige des temps anciens et que notre système judiciaire devrait être organisé de façon telle que les moyens de recours existant seraient suffisants, le représentant du groupe parlementaire LSAP répond que le droit de grâce n'existe pas seulement dans les monarchies, mais également dans les républiques et que notre système judiciaire connaît en outre d'autres moyens, non inscrits dans la Constitution, permettant de réduire les peines. Il est encore souligné que la Commission de grâce donne son avis sur chaque demande en grâce avant que le Grand-Duc y statue et qu'il faut en plus le contreseing ministériel, comme pour tout autre acte du Grand-Duc.

Le représentant du groupe parlementaire déi gréng souligne que la proposition de texte du Gouvernement est encore sujette à discussion, mais qu'il penche pourtant plutôt pour cette disposition. Il donne encore à considérer qu'à l'heure actuelle les juges prononcent les peines tout en sachant qu'il existe la possibilité d'introduire par la suite une demande en grâce.

Quant au Président, il souligne que l'on pourrait croire que la décision de grâce constitue une décision administrative susceptible d'un recours, ce qui n'est toutefois pas le cas. Pour cette raison, il se demande s'il ne serait pas judicieux de prévoir dans la Constitution une disposition prévoyant que la décision de grâce n'est pas susceptible d'un recours devant les juridictions administratives. A son avis, il ne faut pas remettre en cause le droit de grâce, mais il faudrait une loi le règlementant. Etant donné que ce point prête encore à discussion, l'orateur propose d'y revenir au moment de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Article 59 (actuel article 43) : dotation annuelle du Grand-Duc

L'article 59 projeté prévoit que le Grand-Duc touchera sur le budget de l'Etat une dotation annuelle fixée par la loi au début de chaque règne. Elle devra couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service et pourra être relevée au cours du règne par une loi spéciale.

M. le Président souligne que deux possibilités sont envisageables, à savoir :

- élaborer un projet de loi fixant la dotation annuelle du Grand-Duc qui devrait alors être voté en même temps que la proposition de révision 6030 ; ou
- prévoir une disposition transitoire dans la proposition de révision 6030 selon laquelle l'article 59 projeté entrerait en vigueur seulement au moment de l'entrée en fonction du nouveau chef de l'Etat. Ainsi, la loi fixant la dotation annuelle du Grand-Duc devrait être votée au plus tard au moment de l'entrée en fonction du nouveau régent.

Le représentant du groupe parlementaire LSAP donne à considérer qu'il s'agit en l'occurrence d'un point sensible, mais que la pratique démontre qu'un peu plus de transparence serait de mise. Elle pourrait être obtenue par une loi spéciale fixant les règles en la matière. Pour ce faire, l'on pourrait s'inspirer des règles applicables dans d'autres monarchies européennes.

Quant à la remarque d'un représentant du groupe parlementaire CSV, qu'il faut quand même prévoir une certaine flexibilité, notamment en ce qui concerne le personnel au service du Grand-Duc, M. le Président répond que cette flexibilité est garantie par la disposition prévoyant que la dotation annuelle peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale.

Article 65 (actuel article 53) : interdiction du droit de vote actif et passif

M. le Président souligne qu'en cas de modification de la Constitution, la loi électorale modifiée du 18 février 2003 devra également être modifiée afin qu'elle soit conforme à la nouvelle Constitution au moment des prochaines élections.

L'orateur propose encore d'adresser une lettre à l'attention du Gouvernement, le rendant attentif au fait que sa proposition de texte impliquera une modification non négligeable du Code pénal, à la fin des discussions au sein de la commission (après l'examen de l'avis du Conseil d'Etat).

Article 83 (actuel article 65) : vote sur l'ensemble de la loi

Pour tenir compte de la pratique actuelle, il est proposé de faire abstraction de l'appel nominal et de ne retenir que les termes de « vote nominal ».

Le Règlement de la Chambre des Députés, plus particulièrement l'article 44, devra être modifié en ce sens.

Article 86 (article nouveau) : l'initiative législative populaire

Cet article crée la base légale pour l'initiative législative populaire. Il y est prévu que l'initiative législative populaire est régie par la loi.

M. le Président rappelle encore que le Gouvernement s'est engagé à déposer un projet de loi relatif au référendum.

Article 88 (actuel article 64) : droit d'enquête de la Chambre des Députés

Il est prévu qu'une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés.

M. le Président est d'avis qu'il suffit de modifier le Règlement de la Chambre des Députés, à savoir le chapitre 19 « De la procédure des enquêtes parlementaires » et qu'une modification de la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires n'est pas nécessaire. Il demande néanmoins de vérifier qu'il n'existe pas de contradiction entre l'article 88 projeté et ladite loi.

Chapitre 5 – Du Gouvernement : articles 93 à 102 (actuels articles 76 à 83)

M. le Président donne à considérer que la nomination des conseillers de Gouvernement sur base de l'actuel article 76 de la Constitution ne sera plus possible à l'avenir, étant donné que la proposition de révision 6030 ne prévoit plus que le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement.

Bien que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne soit pas directement concernée par cette modification, l'orateur souligne qu'il faut prévoir une disposition transitoire pour les fonctionnaires nommés sur base de l'ancien article 76 et que des réflexions doivent être menées sur la manière dont va procéder le Gouvernement dans le futur. Il s'interroge en outre sur la question de savoir jusqu'où peut aller l'ingérence du législateur dans l'organisation interne du Gouvernement sans violer le principe de la séparation des pouvoirs et souligne que, dans le souci d'une organisation ordonnée du Gouvernement, il serait judicieux de prévoir une loi organique concernant l'organisation du Gouvernement.

L'expert gouvernemental explique que le Gouvernement, conscient du fait qu'il faut agir suite à la proposition de révision 6030, a traité le problème dans sa prise de position. Il renvoie à ce titre à l'article 100, paragraphe (2) proposé par le Gouvernement.

Le représentant du groupe parlementaire LSAP relève que les arrêtés grand-ducaux portant organisation du Gouvernement et répartition des compétences ministérielles peuvent apporter des modifications significatives à l'organisation du Gouvernement (modification de la dénomination des ministères etc.), de sorte que, dans un souci de sécurité juridique, le Gouvernement doit se poser la question s'il est encore justifié qu'un arrêté grand-ducal puisse modifier de façon significative l'organisation du Gouvernement et si une loi organique ne serait pas indiquée.

L'expert gouvernemental explique qu'en ce qui concerne l'organisation de son Gouvernement, le Grand-Duc a, en tant qu'organe du pouvoir exécutif, le droit de fixer son règlement intérieur, tout comme d'ailleurs la Chambre des Députés, et souligne qu'en cas d'une nouvelle composition du Gouvernement, le titulaire du portefeuille ministériel change, alors que le fond traité par ce dernier reste toutefois le même.

Article 100 (actuel article 35) : emplois civils et militaires

Cet article transfère au Gouvernement l'attribution de nommer aux emplois civils et militaires, actuellement réservée au Grand-Duc.

Quant à la demande du représentant de la sensibilité politique déi Lénk de savoir si c'est le Conseil de Gouvernement ou le ministre compétent qui procède à la nomination, M. le Président répond qu'il appartiendra au Conseil de Gouvernement d'y procéder et renvoie à l'article 100, paragraphe (1) projeté qui dispose que « Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, ... ».

M. le Président propose de prévoir une disposition finale dans la proposition de révision 6030 prévoyant que les références contenues dans les dispositions de nature législatives seront remplacées par la référence au Gouvernement.

Chapitre 7 – De la Justice : création d'un CNJ et d'une Cour suprême

M. le Président souligne que la mise en place d'un Conseil national de la Justice et d'une Cour suprême impliquent l'élaboration des projets de loi afférents qui, dans un souci de sécurité juridique, doivent être votés en même temps que la proposition de révision 6030.

Les articles suivants de la proposition de révision 6030 devront ainsi être modifiés :

- en ce qui concerne la création d'un CNJ : les articles 114 (actuel article 91), 117 (actuel article 90) et 119 (actuel article 95 bis) ;
- en ce qui concerne la création d'une Cour suprême : les articles 112 (actuel article 95, 1^{ère} phrase), 113 (actuel article 95, 2^{ème} phrase), 115 (actuel article 92), 119 (actuel article 95bis), et 120 (actuel article 95ter).

Article 125 (actuels articles 96 à 98) : de la Force publique

En ce qui concerne la garde civique, M. le Président demande au Gouvernement de vérifier si les dispositions légales applicables en la matière sont toujours en vigueur et de les abroger, le cas échéant, étant donné que l'article 98 actuel de la Constitution est resté lettre morte.

Article 131 (actuel article 99, 2^{ème} à 7^{ème} phrase) : des Finances

M. le Président s'interroge sur une éventuelle répercussion de la nouvelle disposition prévoyant qu'une loi peut fixer les conditions et modalités pour financer les travaux préparatoires d'un grand projet d'infrastructure ou de construction d'un bâtiment considérable sur des lois existantes.

En ce qui concerne l'emprunt à charge de l'Etat, l'expert gouvernemental rend attentif au fait que le Gouvernement demande dans sa prise de position une certaine flexibilité en ce qu'il y prévoit qu'une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel l'assentiment de la Chambre des Députés n'est pas requis.

La représentante du groupe parlementaire DP se prononce contre cette disposition qui est, à ses yeux, plus que sensible, vu les temps qui courent et qui risquera d'encourager les emprunts par saucissonnage. Elle s'interroge par ailleurs sur le seuil visé par le Gouvernement ainsi que sur les motifs ayant amené le Gouvernement à prévoir une telle disposition.

M. le Président constate que le Gouvernement ne vise pas à mettre en place un encadrement constitutionnel du déficit public (Schuldenbremse) à l'instar d'autres pays européens, tels que la France ou l'Allemagne. L'orateur souligne que cette question sera sûrement soulevée au moment du vote du rapport de la commission. Le représentant du groupe parlementaire LSAP se prononce contre l'inscription d'un tel principe dans la Constitution et explique que cela ne ferait de sens seulement s'il existait un contrôle direct de constitutionnalité des lois.

Article 144 (article nouveau)

L'article 144 projeté prévoit que toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi.

M. le Président soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas préalablement voter une loi approuvant le Pacte de Famille dans sa globalité.

En ce qui concerne la dernière modification du Pacte de Famille, l'orateur souligne qu'elle dispose d'une certaine transparence, étant donné qu'elle a été publiée au Mémorial B. Il s'interroge toutefois si cette disposition, touchant aux structures des institutions, n'aurait pas dû être contresignée par un membre du Gouvernement, conformément à l'actuel article 45 de la Constitution, et donne à considérer que la question de l'inconstitutionnalité de cette disposition risque de se poser au cas où la proposition de révision 6030 ne serait pas votée. Dans un souci de sécurité juridique, le représentant du groupe parlementaire LSAP est d'avis qu'il faudrait une loi approuvant la modification des règles de succession au trône, tel qu'il était le cas en 1907. A l'époque, le Grand-Duc Guillaume IV avait édicté un nouveau statut de famille et pour garantir à ses filles la succession au trône, il a fait approuver ce nouveau statut par la Chambre des Députés (loi du 10 juillet 1907).

Est soulevée la question générale de savoir s'il faut maintenir le Pacte de Famille dans la Constitution, étant donné que ses dispositions ne peuvent de toute manière pas aller à l'encontre de la Constitution. Au cas où le Pacte de Famille ne serait pas maintenu dans la Constitution, les modifications y afférentes ne devraient pas être approuvées par une loi, étant donné qu'il s'agirait alors d'une affaire interne de la Cour Grand-Ducale.

3. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution - Auteur: Monsieur Eugène Berger

6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 - Auteur: Monsieur Eugène Berger

Le point 3 est reporté à la réunion du 28 septembre 2011.

*

La prochaine réunion fixée au mercredi 28 septembre 2011 sera consacrée, d'une part, à l'examen de la proposition de loi 6263, de la prise de position du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat, ainsi que de la résolution de l'Union interparlementaire (UIP) sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales: transparence et responsabilité et, d'autre part, à l'examen de la proposition de révision 6205 et de la proposition de loi 6206, de la prise de position du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers