

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 2 février 2011

ORDRE DU JOUR :

1. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
 - Continuation des discussions au sujet du Chapitre 7.- De la Justice: décision à prendre quant à la fusion de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle en une cour unique
2. Rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)
 - Prise de position de la Commission

*

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

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Yves Huberty, du Ministère de la Justice

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

M. Robert Biever, Procureur général d'Etat

Mme Marie-Paule Engel, Présidente de la Cour supérieure de justice

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusés : M. André Hoffmann, Mme Lydie Polfer

*

*

1. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

M. le Ministre de la Justice rappelle qu'il a été décidé qu'il fallait trouver un large consensus au sein de la commission sur les dispositions du chapitre 7. – De la Justice de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, notamment en ce qui concerne le volet de la mise en place d'un Conseil national de la Justice, ainsi que celui de l'architecture de l'ordre judiciaire, et que par la suite, les projets de loi afférents seraient élaborés, de sorte que ces derniers pourraient être votés en même temps que la proposition de révision élargée.

En ce qui concerne la mise en place d'un Conseil national de la Justice, les membres de la commission sont informés qu'un document est en préparation et qu'il leur sera présenté dès qu'il sera finalisé, le cas échéant dans le cadre de la prise de position du Gouvernement sur le document parlementaire 6030. Il est précisé qu'une consultation officielle des organes concernés ne sera opérée après qu'un large consensus au sein de la commission sur le principe ne se dégage.

En ce qui concerne la création d'une Cour suprême, l'orateur expose les grandes lignes du nouveau système envisagé. Ainsi, il est prévu que :

- les deux ordres de juridictions seraient maintenus ;
- la Cour suprême serait placée au sommet de la hiérarchie judiciaire, de sorte qu'il y aurait une seule juridiction remplaçant la Cour supérieure de justice et la Cour constitutionnelle. Elle ferait donc fonction, d'une part, de juge du droit contre toutes les décisions des juridictions inférieures rendues en dernier ressort (matière pénale, civile, commerciale, administrative et sociale) et, d'autre part, de juge constitutionnel. Par conséquent, la question de l'augmentation des effectifs de la Cour de cassation ne se poserait plus;
- le système de la question préjudicielle serait aboli. Ainsi, chaque juge du fond serait habilité à examiner lui-même la constitutionnalité d'une loi.

Suite à cet exposé, la commission procède à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- est salué le fait que la Chambre des Députés soit consultée préalablement avant le dépôt des différents projets de loi en question;
- l'applicabilité pratique du système proposé doit être vérifiée ;
- à l'heure actuelle, le juge peut contrôler la conformité de la loi à la Convention européenne des droits de l'homme, mais non pas à la Constitution ;
- le pourvoi en cassation formé à l'initiative du procureur général auprès de la Cour de cassation contre les décisions contraires à la loi est toujours possible (pouvoir dans

l'intérêt de la loi), sans que la décision rendue sur pourvoi dans l'intérêt de la loi n'ait une influence sur la solution du litige ;

- sont soulevées les questions de savoir si le système actuel présente tellement de failles que des modifications aussi fondamentales s'imposent et si la mise en place d'un pourvoi en cassation en matière administrative apporte vraiment une plus-value ;
- l'avantage du système proposé, à savoir l'instauration d'une Cour suprême au sommet de la hiérarchie judiciaire faisant fonction à la fois de juge du droit contre toutes les décisions des juridictions inférieures rendues en dernier ressort (matière pénale, civile, commerciale, administrative et sociale) et de juge constitutionnel, réside dans le fait que l'unité de la jurisprudence serait améliorée et l'organisation judiciaire serait simplifiée;
- une des conséquences de la suppression de la Cour supérieure de justice consiste à compléter la composition de la nouvelle Cour suprême par deux juges ;
- l'abandon du système de filtre de saisine de la Cour constitutionnelle à la discrétion des juridictions du fond nécessite la mise en place d'un système d'admissibilité des pourvois (mécanisme de filtrage) au niveau de la Cour suprême ;
- quant à la remarque d'un membre de la commission que la mise en conformité à la Constitution d'une disposition légale déclarée non conforme par la Cour constitutionnelle prend trop de temps dans le système actuel, M. le Président répond que cette discussion a déjà été menée au sein de la commission et qu'une des propositions prévoyait que dans le cas où la Cour constitutionnelle déclarerait une disposition légale non conforme à la Constitution, elle serait abrogée par l'effet de la loi après l'expiration d'un délai raisonnable à compter de la date de publication de l'arrêt au Mémorial. M. le Ministre de la Justice est invité à mener une réflexion sur cette proposition;
- la Présidente de la Cour supérieure de justice vient d'avoir une réunion d'information avec les présidents de chambre à la Cour d'appel et les juges de la Cour de cassation, qui n'a pourtant pas porté sur le fond du sujet. Les réactions face au système proposé sont plutôt réservées, étant donné que ces derniers sont d'avis que le système actuel fonctionne bien.

Suite à cet échange de vues, M. le Ministre souligne qu'à ses yeux, deux possibilités sont envisageables, à savoir, d'une part, la création d'une Cour suprême avec maintien au niveau inférieur, des juridictions spécialisées et, d'autre part, le maintien du statut quo, en procédant toutefois aux modifications nécessaires des lois existantes afférentes.

Il échet encore de noter que le Conseil d'Etat a déjà préconisé la mise en place d'un pourvoi en cassation en matière administrative dans son avis du 8 juin 2010 portant sur le projet de loi portant modification de l'article 10 de la loi du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation (doc. parl. 6108¹)¹, de sorte qu'un débat sur la mise en place d'un tel

¹ « Le Conseil d'Etat revendique ce faisant une réforme plus profonde de la procédure de cassation, qui veillerait à assurer l'équilibre entre les garanties d'une procédure judiciaire rigoureuse et le droit d'accès à la justice requis par l'arrêt précité de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette réforme devrait englober les juridictions administratives, ce qui imposerait cependant une révision constitutionnelle préalable. Il paraît en effet incompréhensible que la matière administrative soit exclue de la procédure de cassation. »

pourvoi risque de surgir suite à l'avis du Conseil d'Etat relatif à la présente proposition de révision.

L'orateur relève encore qu'il souhaite mener un débat de fond sur les questions se posant autour de la création d'une Cour suprême et que la commission se positionne sur ce sujet. Il demande partant qu'une nouvelle date de réunion lui soit proposée. Etant donné qu'il n'y a pas d'échéancier à respecter en la matière et qu'est exprimé le souhait de prévoir le temps nécessaire pour que les partis politiques puissent prendre position quant au nouveau système proposé, la date du 16 mars 2011 est retenue pour continuer les discussions sur la création d'une Cour suprême.

2. Rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)

- Prise de position de la Commission

M. le Président fait distribuer un projet de lettre de réponse relative au rapport repris sous rubrique, annexé au présent procès-verbal, dans laquelle il relève que bien que le rapport d'activité du Médiateur (2009-2010) ne contienne pas de recommandations relatives à des matières ayant trait à des dispositions d'ordre constitutionnel, les termes de son courrier envoyé le 15 décembre 2009 à la Commission des Pétitions à l'occasion du débat d'orientation sur le rapport d'activité 2008-2009, restent toujours d'actualité, de sorte que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle maintient sa prise de position qui y était exprimée.

La commission unanime se déclare d'accord avec cette proposition de réponse.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

Annexes : - projet de lettre relative au débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2009 - 2010)
- courrier du 15 décembre 2009 envoyé à la Commission des Pétitions à l'occasion du débat d'orientation sur le rapport d'activité (2008 - 2009)

Luxembourg, le 02 février 2011

Dossier suivi par M. Laurent Besch
et Mme Tania Braas
Attachés au Service des Commissions
Tél.: 466 966 343 et 466 966 346
Fax: 466 966 308
Courriel: lbesch@chd.lu
tbraas@chd.lu

Monsieur Camille Gira
Président de la Commission des
Pétitions

Concerne : 6214 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)

Monsieur le Président,

Faisant suite à la lettre de M. le Président de la Chambre des Députés du 9 décembre 2010, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a passé en revue le rapport du Médiateur pour rediscuter des suites à réserver, le cas échéant, aux recommandations relatives à des matières ayant trait à des dispositions d'ordre constitutionnel.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se doit de constater que le rapport repris sous rubrique ne contient pas de recommandations relatives à des matières ayant trait à des dispositions d'ordre constitutionnel. Etant donné que les termes de son courrier envoyé le 15 décembre 2009 à la Commission des Pétitions à l'occasion du débat d'orientation sur le rapport d'activité 2008-2009, annexé à la présente, restent toujours d'actualité, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle maintient sa prise de position qui y était exprimée.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Paul-Henri Meyers
Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Annexe : - courrier du 15 décembre 2009 envoyé à la Commission des Pétitions à l'occasion du débat d'orientation sur le rapport d'activité 2008-2009

Luxembourg, 15 décembre 2009

PHM/LB/PR

Monsieur Camille Gira
Président de la Commission des
Pétitions

Concerne : **6088** Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2008-2009)

Monsieur le Président,

Faisant suite à la lettre de M. le Président de la Chambre des Députés du 18 novembre 2009, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a passé en revue les rapports du Médiateur pour rediscuter des suites à réserver, le cas échéant, aux recommandations relatives à des matières ayant trait à des dispositions d'ordre constitutionnel.

Il s'agit plus particulièrement de la recommandation n° 8 relative à un éventuel réexamen des dispositions législatives et constitutionnelles relatives à l'interdiction du droit de vote pour des condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle et de la recommandation n° 21 relative à l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice.

En ce qui concerne la recommandation n° 8 précitée, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné, dans le cadre de ses délibérations sur un nouvel ordonnancement de la Constitution, le problème de l'interdiction du droit de vote pour les condamnés à une peine criminelle et/ou correctionnelle tel que prévu aux articles 52 et 53 de la Constitution.

Tout en partageant le souci du Médiateur visant à examiner et à réviser les actes constitutionnels afférents à la lumière de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose, à l'endroit de l'article 65 de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030), de limiter les interdictions prévues à l'article 53 sous les points 1° et 2° à la période de l'exécution de la peine privative de liberté. La Commission, en attente des avis afférents du Conseil d'Etat et du Parquet Général, ainsi que de la prise de position du Gouvernement, se réserve le droit d'adapter le libellé de l'article 65 proposé, notamment pour assurer sa conformité avec les dispositions de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Quant à la recommandation n° 21 traitant de l'institution d'un Conseil Supérieur de la Justice, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient à reprendre les termes - qui restent toujours d'actualité - de son courrier envoyé le 10 janvier 2007 à la Commission des Pétitions à l'occasion du débat d'orientation sur le rapport d'activité 2006-2007 du Médiateur (doc. parl. 5804), à savoir :

« Si la création d'un tel conseil, quant à son principe, trouve sa place dans la Constitution, il est cependant nécessaire qu'une révision correspondante de la Constitution intervienne conjointement avec un texte de loi fixant notamment la composition, les compétences et les modalités de fonctionnement de ce conseil.

Aussi la Commission a demandé au Gouvernement de prendre position quant à la recommandation du Médiateur et de soumettre, le cas échéant, un projet de loi à la Chambre des Députés. ».

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Paul-Henri Meyers