



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 19 juin 2013

Ordre du jour :

1. 6571 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Rapporteur : Monsieur Raymond Weydert

- Continuation des travaux parlementaires
2. 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. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, 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. 6571 Projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

- En ce qui concerne la reformulation des alinéas 1 et 2 de l'article 134

La commission adopte la proposition d'amendement du Gouvernement lui soumise au cours de la réunion du 12 juin 2013 (cf. P.V. IR 41).

Ainsi, les alinéas 1 et 2 de l'article 134 prendront la teneur qui suit :

« Les élections ont lieu, de plein droit, le premier dimanche du mois de juin, conformément aux articles 121 et suivants de la présente loi.

Par dérogation à ce qui précède, un règlement grand-ducal peut changer la date pour les élections et la fixer soit à l'un des deux dimanches qui précèdent soit à l'un des deux dimanches qui suivent le premier dimanche du mois de juin. »

- En ce qui concerne les conditions de résidence prévues pour pouvoir participer aux élections européennes

M. le Président souligne que, mise à part la résolution que la Chambre des Députés a adoptée le 27 janvier 2011 (transmise par courrier électronique le 12 juin 2013), visant d'ailleurs uniquement les élections communales, il existe un argument de taille pour renoncer à la clause de résidence. Il se fonde sur la lecture combinée de l'article 10, paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) (*« Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. »*) et de la première phrase du paragraphe 2 de l'article 14 du TUE (*« Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. »*). Etant donné que les membres du Parlement européen ne sont pas simplement les *« représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté »* (article 189 du Traité instituant la Communauté européenne), mais les représentants de tous les citoyens européens, cette dérogation, bien que ses conditions d'octroi soient toujours remplies, n'a pas vraiment de raison d'être. Voilà pourquoi, l'orateur propose de supprimer les conditions de résidence de deux ans pour être électeur (article 3, point 5) et de cinq ans pour être éligible (article 285, paragraphe 1, point 4, deuxième tiret).

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

- le groupe politique LSAP peut se déclarer d'accord avec cette proposition ;
- le groupe politique DP n'a pas discuté en interne de cette question, mais la représentante de ce groupe considère qu'il peut s'y rallier ;
- le groupe politique déi gréng accueille favorablement cette proposition, alors qu'il s'agit d'une de ses revendications de longue date. Le représentant de ce groupe propose que le Gouvernement informe la Commission européenne par le biais d'une lettre formelle que le Luxembourg renonce à la dérogation dont il bénéficie en vertu de l'article 22, paragraphe 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il tient encore à souligner que des discussions sur les délais de résidence pour les élections communales seront prochainement menées dans la commission parlementaire compétente.

Au vu de ce qui précède, la commission décide de supprimer les conditions de résidence pour les élections européennes.

Ainsi :

- l'article 3, point 5 prendra la teneur suivante : *« 5° pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié dans le Grand-Duché et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale prévue par la présente loi. »* ;
- le deuxième tiret du point 4 du paragraphe 1 de l'article 285 prendra la teneur qui suit : *« – pour les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, être domicilié sur le territoire luxembourgeois et y avoir résidé, au moment du dépôt de la liste des candidats. »* ;

- le point 3 du paragraphe 2 de l'article 285 du projet de loi « *un certificat documentant la durée de résidence fixée au paragraphe (1) sub 4° ci-dessus, établi par une autorité publique* » est à supprimer car sans objet, suite à la suppression de la condition de résidence pour l'électorat passif.

Les amendements parlementaires seront présentés et adoptés au cours de la réunion du 26 juin 2013. Vu l'urgence, ils seront transmis au Conseil d'Etat avec prière de les aviser conjointement avec le projet de loi et d'émettre son avis dans les meilleurs délais.

Quant à l'extension du droit de vote actif et passif aux ressortissants de pays tiers, M. le Président considère qu'il serait intéressant de consulter les dispositions concernant la participation aux élections européennes applicables en France et en Belgique afin de voir si les ressortissants de pays tiers disposent du droit de vote actif et/ou passif.

2. 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 10 juin 2013.

Article 22 nouveau (ancien article 139)

Suite à l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat du 7 juin 2013, la commission discute sur la possibilité de limiter à une seule occurrence (alinéa 2 nouveau de l'article 22) la formule du serment à prêter par les députés, les membres du Gouvernement, les magistrats ainsi que les membres du Conseil d'Etat.

M. le Président donne à considérer qu'il existe une différence essentielle pour les députés, qui est celle qu'ils prêtent leur serment en séance publique. D'autant plus, il considère qu'une disposition pareille n'a pas sa place dans la section des libertés publiques. Il propose partant de ne rien changer à l'emplacement des formules de serment, proposition à laquelle les membres de la commission se rallient.

Article 50, paragraphe 4 nouveau (ancien article 55, alinéa 2)

Suite à l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat du 7 juin dernier, la commission revient sur ce paragraphe et discute sur l'opportunité de remplacer les termes « *crise internationale* ».

M. le Président rappelle que cette question a déjà été abordée avec le Gouvernement lors des discussions sur l'actuel article 55, alinéa 2 et il a été décidé de le limiter à la crise internationale. L'orateur déclare avoir du mal à changer de fond en comble le texte, sans disposer de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 6475 relative à la Protection nationale dans lequel la problématique de la crise est soulevée. Il propose donc de maintenir le texte actuel, proposition que la commission fait sienne.

Article 51 nouveau (ancien article 56)

Etant donné que la commission a décidé de remplacer le terme « *juges* » par « *magistrats* », il y a lieu de le changer également à cet endroit. Or, le terme « *magistrats* » ne constitue en l'occurrence pas le terme approprié, de sorte que la commission propose celui de « *juridictions* ».

Ainsi, l'article 51 prendra définitivement la teneur suivante :

« **Art. 56- 51.** Le Grand-Duc Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions **fixées déterminées** par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les ***juges juridictions***, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. »

Article 53 nouveau (ancien article 59)

Suite à l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat précitée, la commission revient sur la proposition du Conseil d'Etat qu'il a faite dans son avis du 6 juin 2012 d'étendre la dotation annuelle à l'ancien Chef de l'Etat, au Régent et au Lieutenant-Représentant.

M. le Président suggère de suivre le Conseil d'Etat en sa proposition, alors qu'elle ne fait qu'entériner la pratique. Quant à la remarque de l'expert gouvernemental qu'il est dans nos traditions constitutionnelles de nommer le Grand-Duc Héritier en tant que Lieutenant-Représentant seulement à un moment relativement proche de l'abdication du Chef de l'Etat en fonction, de sorte que se pose la question de la couverture des frais en relation avec les services rendus par le Grand-Duc Héritier présidant bon nombre des missions économiques à un moment où il ne porte pas encore le titre de Lieutenant-Représentant, M. le Président propose de reléguer à la loi le soin de régler cette question.

La commission se rallie au Président. En outre, elle décide de remplacer les termes « *personnalité civile* » par « *personnalité juridique* ».

Il est encore précisé que le bout de phrase « *tenant compte de l'intérêt public* » est important afin de souligner que le Chef de l'Etat ne peut pas organiser son administration à sa propre guise.

Ainsi, l'article 53 prendra définitivement la teneur suivante :

« **Art. 59- 53.** Le Grand-Duc Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, ***qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.***

Le Grand-Duc Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité ***civile juridique***. »

Articles 66 initial et 87 nouveau (ancien article 95)

A l'endroit de l'article 66, la commission a remplacé les termes « *emploi public* » proposés par le Conseil d'Etat par ceux de « *fonctions publiques* », tandis qu'ils ont été maintenus à l'article 87.

M. le Président considère que les termes « *fonctions publiques* » sont plus vastes, de sorte qu'il faudrait les employer dans ces deux articles. Une autre possibilité pourrait cependant consister dans l'emploi des notions suivantes : « *fonctions publiques et activité professionnelle publique ou privée* » ou « *fonctions et emploi publics* ».

La commission penche plutôt pour la deuxième option « *fonctions et emploi publics* ». Dans le commentaire de ces articles, il faudrait alors préciser qu'il ne s'agit pas de la fonction publique au sens générique.

M. le Président propose que le secrétariat de la commission s'informe auprès du ministère de la Fonction publique en quoi consiste la nuance entre ces termes avant qu'une décision définitive ne soit prise.

Ainsi, les articles en question prendront provisoirement 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 fonctions et emploi 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 ~~M~~ministre, ~~Ministre d'Etat,~~ d'un ou ~~de~~ plusieurs Vice-~~P~~remiers ~~M~~ministres, de ~~M~~ministres et, le cas échéant, **d'un ou de plusieurs** ~~S~~secrétaires d'Etat.

Art. 94. ~~(1)~~ Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat nomme le Premier ~~M~~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 prêtent 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 toutes fonctions et tout emploi publics ou de toute autre activité professionnelle. »

Article 99 nouveau (ancien article 112)

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 l'arrêt de la Cour suprême serait publié au journal officiel. Dans ce cas, l'alinéa 2 de l'article 99 devra être reformulé.

M. le Président a plutôt tendance à prévoir un délai et propose un mois. Une autre possibilité pourrait toutefois consister dans la formulation suivante : « *dans les formes prévues pour la loi.* » Dans ce cas, la publication devra intervenir dans les trois mois de la prononciation de l'arrêt.

La commission se prononce pour la formulation « *dans les formes prévues pour la loi* » par parallélisme avec l'actuel article 34 de la Constitution prévoyant que la promulgation des lois par le Grand-Duc doit intervenir dans les trois mois du vote de la Chambre des Députés. En outre, il y a lieu de remplacer la conjonction de coordination « *et* » par celle de « *ou* ».

Ainsi, l'article 99 prendra définitivement la teneur suivante :

« **Art. 99.** Les ~~cours et tribunaux~~ juridictions n'appliquent les arrêts lois et les règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois normes de droit supérieures.

Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi. »

Article 105 nouveau (ancien article 110)

Dans un souci de cohérence terminologique, la commission décide de remplacer les termes « *tribunaux* » et « *le tribunal* » par « *juridictions* » respectivement « *la juridiction* ».

Ainsi, l'article 105 prendra définitivement la teneur suivante :

« **Art. 105.** Les audiences des ~~tribunaux~~ **juridictions** sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, ~~le tribunal la~~ **juridiction** le déclare par une décision de justice. »

Article 114, paragraphes 2, 3 et 4 (ancien article 131, paragraphes 2, 3 et 4)

La représentante du groupe politique DP, en sa qualité de Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, souligne que le paragraphe 4 pose des problèmes d'application à ladite commission. En effet, beaucoup de projets tombant en-dessous du seuil de 40 millions d'euros grèvent cependant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice, de sorte qu'il s'en dégage une incertitude.

De l'avis de M. le Président, il n'en est pas ainsi. A ses yeux, la limite de 40 millions ne joue pas en l'occurrence. Il s'ensuit qu'il faut une loi spéciale pour toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'une année. C'est le principe de l'annualité budgétaire qui joue. Il est souligné que le Gouvernement ferait donc bien de prévoir une clause dans les conventions qu'il conclut avec des tiers stipulant que « *Cette convention est conclue pour une année et est reconduite d'année en année sur la base des crédits budgétaires.* » A défaut, il faut une loi spéciale.

Il existe actuellement certaines charges (par exemple des subsides) pour lesquelles il n'existe pas de loi spéciale. Elles sont reconduites d'année en année sur base des crédits budgétaires alloués par la Chambre des Députés, mais elles peuvent être supprimées du jour au lendemain, en cas de refus de la Chambre des Députés de voter les articles afférents de la loi budgétaire.

La commission reviendra sur cet article au cours de la prochaine réunion.

*

Mme Anne Brasseur, personne de contact assurant le suivi de la visite d'évaluation du GRECO, informe les membres de la commission brièvement sur le déroulement de la première lecture du Projet de Rapport d'Evaluation sur le Luxembourg du GRECO ayant eu lieu le 18 juin 2013 à Strasbourg. Elle déclare que la réunion s'est déroulée dans une atmosphère négative. Quant au contenu dudit document et, plus précisément, en ce qui concerne le volet relatif aux parlementaires, le GRECO s'est déclaré d'accord à reformuler respectivement à supprimer certains points. Il a cependant critiqué que l'avant-projet du Code de déontologie pour les députés serait trop normatif.

Le projet de rapport sera adopté en deuxième lecture vendredi, le 21 juin 2013.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers