



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 26 octobre 2016

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 octobre 2016
2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Continuation des travaux
3. 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. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, 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 19 octobre 2016

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

2. 6938 Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

M. le Président-Rapporteur fait distribuer séance tenante une nouvelle proposition de texte tenant compte des discussions du 10 octobre dernier. Pour plus de détail, il est renvoyé au document annexé au présent procès-verbal.

Les modifications proposées se présentent comme suit :

- Il est précisé à l'alinéa 1^{er} que l'urgence résulte de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés. Par conséquent, il y a lieu de reformuler le nouvel alinéa 2.
- Suite à la reformulation de la première phrase de l'alinéa 1^{er}, il est proposé, par souci de lisibilité, de faire du bout de phrase « même dérogatoires à des lois existantes » une phrase à part. Il devient, sous une forme légèrement modifiée, la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}.
- La première et la troisième phrase de l'alinéa 3 initial (devenant le nouvel alinéa 4) sont supprimées, étant donné qu'elles suscitent plus de questions qu'elles n'apportent de réponses.

La nouvelle proposition de texte trouve l'accord de la commission. Il est toutefois retenu qu'il faudra préciser dans le commentaire de l'amendement qu'il n'existe pas de lien direct entre le délai de trois mois pour la validité des mesures réglementaires et celui de dix jours pour la prorogation de l'état de crise. Les règlements d'exception ont une durée de validité de trois mois (à moins que le Gouvernement n'ait prévu une durée plus courte), même si l'état de crise n'est pas prorogé par la Chambre des Députés au-delà de dix jours. La seule conséquence de la non-prorogation de l'état de crise réside dans l'interdiction pour le Gouvernement de prendre de nouvelles mesures réglementaires. Des situations peuvent se présenter où les effets des mesures (par exemple gel de comptes bancaires) doivent perdurer au-delà de l'état de crise voire même au-delà de la durée de validité maximale de trois mois des mesures réglementaires. Dans ce dernier cas, elles doivent être reprises dans une loi.

En cas de désapprobation des mesures réglementaires, la Chambre des Députés pourra soit demander leur retrait ou modification au Gouvernement, soit prendre une initiative législative.

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

La commission revient sur les points suivants tenus en suspens :

- Présomption d'abdication du Chef de l'Etat (article 52).

- Initiative citoyenne (article 74) et référendum (article 76)¹. A noter qu'il est également proposé de reformuler l'article 125. Pour plus de détail, il est prié de se référer aux explications et discussions afférentes.

- **Présomption d'abdication du Chef de l'Etat (article 52)**

M. le Président-Rapporteur signale qu'au cours de sa réunion du 19 octobre 2016, la commission ne s'est pas prononcée sur la proposition du Gouvernement d'insérer l'article 52 à la suite de l'article 56 afin de le rapprocher de la disposition régissant le cas d'incapacité temporaire du Chef de l'Etat.

La commission décide de faire sienne la proposition du Gouvernement.

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

Avant de continuer les discussions, M. le Président-Rapporteur déclare vouloir rectifier ses propos quant au nombre de signatures prévues par le projet de loi 5132 pour organiser un référendum sur une proposition de loi populaire rejetée par la Chambre des Députés. En effet, le seuil de cinquante mille électeurs a été annoncé dans la déclaration gouvernementale de 1999, mais il 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.

En réponse à la proposition de prévoir un pourcentage, l'orateur rappelle que cette idée a été laissée tombée étant donné qu'elle compliquerait davantage la procédure.

En relation avec un questionnement afférent, il est souligné que des modifications devront être apportées aux textes légaux en vigueur et des nouveaux textes législatifs devront être adoptés conformément et parallèlement aux nouvelles dispositions constitutionnelles. Or, vu l'envergure de ce travail, une mise en vigueur parallèle s'avérera cependant très laborieuse, de sorte qu'il y aura lieu de prévoir une entrée en vigueur différée de certaines dispositions de la nouvelle Constitution.

Suite à cette intervention, M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) soulève la question de savoir s'il faudra inscrire à l'alinéa 3 de l'article 125 l'idée que toute demande d'un référendum devra émaner d'un comité d'initiative composé de deux cent vingt-cinq électeurs. Ainsi, il pourrait se lire comme suit :

« (...), si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par un comité composé de deux cent vingt-cinq électeurs ayant recueilli vingt-cinq mille signatures des électeurs. (...) »

Echange de vues

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

- Mme la Co-Rapporteur fait observer que le délai de deux mois constitue une contrainte temporelle non négligeable. En complétant l'article 125 par une disposition

¹Extrait du P.V. du 23.09.2016 : « (...) En outre, des précisions devront être apportées à l'article 76 relatif au référendum. Il est souligné que par souci de parallélisme, le même degré de précision devrait être prévu pour ces deux articles. (...) »

relative au comité d'initiative, deux conditions devront alors être réunies dans ce laps de temps très court, ce qui risquera, à ses yeux, d'être infaisable.

- De l'avis d'un représentant du groupe politique CSV, la commission devra se mettre d'accord sur la question de savoir si la procédure actuellement inscrite dans la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national est maintenue ou s'il y a lieu de prévoir une nouvelle procédure sous forme électronique. Il estime que dans le cas d'une procédure électronique, le nombre d'électeurs devant composer le comité d'initiative ne jouera aucun rôle, de sorte qu'on pourrait en faire abstraction.

En réponse, M. le Président-Rapporteur rappelle que la commission s'était prononcée en faveur d'un comité d'initiative. Quant au nombre d'électeurs composant ce comité, il est d'avis qu'il joue un moindre rôle, étant donné que par le premier vote constitutionnel un acte a déjà été posé par la Chambre des Députés. La demande du comité d'initiative consiste seulement à remplacer le deuxième vote constitutionnel par un référendum.

Se ralliant à ces propos, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère qu'il n'y a pas lieu de reformuler l'alinéa 3 de l'article 125 dans le sens préconisé ci-dessus.

Vu la lourdeur de la procédure actuelle, M. le Président-Rapporteur se prononce en faveur d'une procédure électronique. Dans ce cas, le délai de deux mois suffirait largement pour recueillir les signatures nécessaires.

- Il est souligné que la question de l'instance de contrôle reste à clarifier.

Au vu de ce qui précède, la commission décide de ne pas modifier l'article 125. Elle retient qu'il y a toutefois lieu de préciser dans le commentaire des articles que certaines questions devront encore être clarifiées, notamment celles de la mise en place d'une procédure électronique et de l'instance de contrôle.

*

En ce qui concerne l'article 74, M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) propose de le reformuler comme suit :

« Un comité de cent vingt-cinq électeurs ayant recueilli douze mille cinq cents signatures peut prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer. »

Echange de vues

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

- Mme la Co-Rapporteur met en garde contre le risque de mettre en place un droit d'initiative législative *bis*.
- Bien que l'anonymat soit possible pour le droit de pétition, il devrait être proscrit en matière d'initiative citoyenne.

- De l'avis d'un représentant du groupe politique CSV, le texte devrait être reformulé de manière à ce qu'il en ressorte clairement que la Chambre des Députés a l'obligation d'examiner les propositions d'initiative citoyenne qui lui sont transmises.
 - M. le Président-Rapporteur fait observer qu'il faudrait mettre en place un parallélisme avec la procédure applicable aux propositions de loi des députés.
Quant à la question de l'opportunité politique, il souligne qu'une discussion quant au fond devrait avoir lieu en séance publique. Si une majorité de la Chambre des Députés devait se prononcer contre une proposition d'initiative citoyenne, alors il ne voit pas d'intérêt à saisir le Conseil d'Etat pour avis. A ses yeux, la procédure législative devrait seulement être déclenchée dans le cas où une majorité serait d'accord pour en faire une proposition de loi.
En réponse, un représentant du groupe politique CSV souligne que le vote de la Chambre des Députés porterait seulement sur les suites à réserver à une proposition d'initiative citoyenne, à savoir « acceptée » ou « rejetée ». Il est toutefois à se demander si un rapport en commission ne devrait pas être établi en vue de ce vote.
Par ailleurs, il estime que la Chambre des Députés devrait avoir la possibilité d'amender le texte qui lui a été transmis.
 - M. le Co-Rapporteur en charge du chapitre 4 (M. Claude Adam) est d'avis que la procédure législative devrait être déclenchée dès que douze mille cinq cents signatures sont recueillies. La proposition d'initiative citoyenne, intitulée proposition de loi citoyenne, serait partant soumise à la même procédure qu'une proposition de loi.
Tout en se ralliant à ces propos, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk tient encore à souligner que dans le cas contraire on instaurerait une pétition *bis*.
Il considère par ailleurs que le risque de blocage du système démocratique représentatif ne devrait pas constituer un argument de discussion.
- M. le Président-Rapporteur fait remarquer qu'il reste à clarifier la question de savoir s'il y a lieu de mettre l'initiative citoyenne sur un pied d'égalité avec l'initiative législative du Gouvernement et de la Chambre des Députés. Dans l'affirmative, il serait indiqué de prévoir des critères de recevabilité plus restrictifs.
- Un représentant du groupe politique CSV rappelle que l'idée ne consistait pas à placer l'initiative citoyenne sur un pied d'égalité avec une proposition de loi. Voilà pourquoi il a été prévu de la transmettre à la Chambre de Députés « aux fins de légiférer ». A son avis, l'initiative législative devra rester réservée aux pouvoirs exécutif et législatif.
- Par souci de cohérence et sous réserve du contrôle de constitutionnalité, un représentant du groupe politique LSAP, bien qu'il émette des réserves à l'égard de l'initiative citoyenne, se prononce contre l'instauration d'un filtre politique au niveau du contrôle de recevabilité d'une proposition d'initiative citoyenne.

M. le Président-Rapporteur conclut qu'il ne se dégage pas de majorité en faveur de l'idée de traiter une proposition d'initiative citoyenne et une proposition de loi de manière identique.

Afin de ne pas trop retarder la rédaction des amendements supplémentaires, il estime qu'il serait indiqué de formuler déjà ceux sur lesquels la commission s'est mise d'accord pour qu'ils puissent être analysés dans le cadre de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. L'examen des dispositions encore sujettes à discussion serait par ailleurs poursuivi.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : Nouvelle proposition de texte du 26 octobre 2016 concernant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution

Nouvelle proposition de texte du 26 octobre 2016 concernant l'article 32 paragraphe 4 de la Constitution

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires. Elles peuvent déroger à des lois existantes.

Ces mesures doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

Ces règlements ont une durée maximale de validité de trois mois.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.

La prolongation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution »