



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 juin 2015
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Formulation d'un amendement relatif à l'article 10 nouveau (cf. doc. parl. 6030/14)
3. Demande du Premier ministre, ministre d'Etat de réviser l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (cf. courrier électronique du 16 juin 2015)

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, Mme Cécile Hemmen, Mme Viviane Loschetter remplaçant M. Claude Adam, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Serge Wilmes remplaçant Mme Octavie Modert, 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 10 juin 2015

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

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

M. le Président rappelle qu'au cours de la réunion du 10 juin dernier (cf. P.V. IR 34), la commission a retenu la nécessité d'amender le nouvel article 10 (cf. doc. parl. 6030¹⁴). Concernant l'alinéa 1^{er}, il considère qu'il ne pose pas problème. Quant aux alinéas 2 et 3 reprenant le texte proposé par le Conseil d'Etat, une reformulation dans le sens préconisé au cours de la réunion du 10 juin précité s'avère difficile, en ce qu'ils font la distinction entre citoyens de l'Union européenne et personnes qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne. Par conséquent, il suggère de reformuler les alinéas 2 et 3 (devenant le nouvel alinéa 2) de la manière suivante :

« Sans préjudice de l'article 62, paragraphes 1 et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. »

Ainsi, le nouvel article 10 se lirait comme suit :

« Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. »

~~La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.~~

~~La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne.~~

Sans préjudice de l'article 62, paragraphes 1 et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. »

Echange de vues

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

- Un représentant du groupe politique CSV signale que l'alinéa 3 de l'actuel article 9 de la Constitution, repris tel quel par les auteurs de la proposition de révision 6030, viole l'actuel article 114 de la Constitution, en ce qu'il prévoit qu'une loi adoptée à la majorité simple peut déroger à l'alinéa 2 de l'actuel article 9 de la Constitution.

En outre, il souligne que le texte du nouvel article 10 est formulé de manière équivoque, de sorte qu'il est susceptible de donner lieu à des interprétations divergentes quant à l'ouverture des droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Tout en ne s'opposant pas au texte proposé ci-dessus, il soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas compléter les alinéas 2 et 3 du nouvel article 10 par le bout de phrase figurant à l'alinéa 1^{er}, à savoir « dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois » ? Une autre possibilité pourrait consister à y insérer un nouvel alinéa ayant la teneur suivante : « L'exercice des droits politiques se fait dans le respect des conditions de la Constitution et des lois. »

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk déclare n'avoir jamais eu de doute quant à l'interprétation de la Constitution dans le sens que l'exercice du droit de vote aux élections législatives est réservé aux Luxembourgeois. Dans le cas contraire, l'organisation du référendum consultatif du 7 juin dernier aurait été sans objet. Le fait que d'aucuns interprètent les droits politiques de manière extensive, en prétendant qu'ils visent aussi le droit de vote des résidents non-Luxembourgeois aux élections

législatives ne justifie aucunement une modification de la Constitution. Il se prononce partant contre l'amendement proposé. En réponse à cette intervention, M. le Président souligne que la Constituante n'a à aucun moment interprété le texte en question de manière extensive, mais qu'il préconise néanmoins d'apporter une clarification au texte afin de lever toute insécurité juridique à ce sujet.

- Une représentante du groupe politique DP fait observer que la Constitution doit être formulée de façon claire et précise. Elle se prononce partant en faveur de l'amendement proposé.

Suite à cet échange de vues, la majorité de la commission adopte l'amendement tel que proposé ci-dessus.

3. Demande du Premier ministre, ministre d'Etat de réviser l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (cf. courrier électronique du 16 juin 2015)

M. le Président souligne que dans une lettre datée du 12 juin 2015 et transmise par courrier électronique le 16 juin 2015, M. le Premier ministre, ministre d'Etat propose de procéder à une révision ponctuelle de l'actuel article 32, paragraphe 3 avant la révision générale de la Constitution et de modifier la disposition en question selon la manière proposée par le Conseil d'Etat (et reprise par la commission à l'endroit du nouvel article 47, paragraphe 2) , à savoir d'enlever parmi les trois critères actuels l'exigence relative aux modalités. Pour le détail, il est renvoyé au document annexé au présent procès-verbal.

L'orateur informe les membres de la commission que cette demande a fait l'objet de discussions lors de l'entrevue informelle avec les membres du Conseil d'Etat s'étant déroulée le 22 juin dernier. L'impression qui s'en est dégagée, c'est que la suppression du terme « modalités » risquera de ne pas constituer une réponse suffisante au problème qui se pose actuellement. Une nouvelle entrevue informelle avec le Conseil d'Etat portant sur cette problématique aura lieu au mois de septembre prochain. Voilà pourquoi, il faut que la commission prenne position à son égard.

L'intervenant fait observer qu'il n'est pas chose facile de faire la distinction entre « modalités » et « conditions ». D'où la question de savoir s'il ne faudrait pas, outre la suppression du terme « modalités », également supprimer le mot « conditions » voire même parler tout simplement de « conditions générales ». Dans ce dernier cas, le législateur aurait encore seulement l'obligation de déterminer les fins et les conditions générales d'exercice du pouvoir réglementaire d'attribution.

Quant aux domaines réservés à la loi par la Constitution actuelle, M. le Président souligne qu'ils sont principalement inscrits dans le Chapitre II. - « Des libertés publiques et des droits fondamentaux ». En ce qui concerne l'article 23, alinéa 3 qui prévoit que « La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes ; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants. », il est interprété de manière restrictive par le Conseil d'Etat, sous peine d'opposition formelle. Afin de remédier aux problèmes rencontrés dans le domaine de l'enseignement, l'orateur estime qu'il ne faudra pas seulement modifier l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution actuelle, mais également reformuler le bout de phrase « elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement » de l'alinéa 3 de l'article 23 précité, en s'inspirant du paragraphe 5 de l'actuel article 11 de la Constitution qui dispose que « La loi règle quant à ses principes (...) »

Echange de vues

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

- Le groupe politique CSV comprend tout à fait le problème en question, qui risque de créer des situations de blocage, non seulement dans le domaine de l'enseignement. Cependant, ce qui l'inquiète au même titre que cette problématique, c'est la sécurité juridique des textes légaux actuellement en vigueur. Il se dit donc prêt à ouvrir une discussion sur ce sujet. Il est précisé que cet accord vaut seulement pour la problématique en question.

Quant à la suppression du terme « modalités », elle est jugée insuffisante au regard des arrêts de la Cour constitutionnelle.

- Un représentant du groupe politique CSV est d'avis que la question de la sécurité juridique se pose plutôt pour les règlements grand-ducaux pris dans le passé que pour ceux qui seront pris à l'avenir où le législateur pourra encore réagir en spécifiant à suffisance et avec le détail nécessaire les conditions et modalités de mise en œuvre du pouvoir réglementaire d'attribution.

Il est souligné que dans l'intérêt de l'Etat et des citoyens, il existe une certaine urgence à réagir et à se mettre d'accord sur un texte qui résiste à l'argumentation de la Cour constitutionnelle ayant renversé l'attitude adoptée par le Conseil d'Etat depuis environ une soixantaine d'années et selon laquelle il suffit que les grands principes soient fixés par la loi. Les points de détail, quant à eux, sont déterminés par règlement grand-ducal.

L'orateur se demande s'il ne faudrait pas prévoir des mesures d'accompagnement à la révision de l'article 32, paragraphe 3, telles que l'obligation pour le pouvoir exécutif de joindre au moins une ébauche du projet de règlement grand-ducal au projet de loi, pour le moins en ce qui concerne le Conseil d'Etat, afin que la constitutionnalité de ces textes puisse être contrôlée. Cette proposition, faisant de sens dans le domaine réservé à la loi, est accueillie favorablement par M. le Président. Il considère toutefois qu'il ne faudrait pas l'ancrer dans la Constitution, mais qu'il suffirait, le cas échéant, de l'inscrire dans un autre texte.

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce contre une révision ponctuelle de la Constitution et il renvoie au commentaire du nouvel article 47 dans lequel la commission émet des doutes quant à la question de savoir si la suppression du terme « modalités » est conforme à la visée de la Cour constitutionnelle et se prononce contre une dilution des mesures d'exécution tant dans les matières réservées à la loi que dans les matières non réservées à la loi.

A ses yeux, cet article, qui constitue la pièce maîtresse de la séparation des pouvoirs de l'exécutif et du législatif, et qui traite en outre de l'exécution des traités, de la transposition des actes juridiques de l'Union européenne et des situations de crise, devrait être discuté dans le cadre du débat public sur la nouvelle Constitution. Si la commission devait toutefois décider de procéder à une révision ponctuelle de l'article 32, paragraphe 3, alors il faudrait que les autres aspects inscrits au nouvel article 47 soient pris en compte dans la discussion.

- M. le Président fait observer que, tout en ne remettant pas en cause la cohérence de la refonte globale de la Constitution, la Chambre des Députés doit pouvoir répondre

aux situations d'urgence, telles que la problématique du domaine réservé à la loi, en procédant à une révision ponctuelle de la Constitution avant sa réforme globale.

Concernant plus particulièrement le domaine réservé à la loi par la Constitution, le fait de devoir recourir à l'heure actuelle à une loi modificative pour faire face à une situation d'urgence est jugé intempestif, vu la lenteur de notre procédure législative.

Il est souligné qu'il faut résonner par rapport à la Constitution actuelle et non pas par rapport au texte proposé par la commission et que rien n'empêche que l'article 32, paragraphe 3 révisé fasse l'objet de discussions dans le cadre de la réforme générale de la Constitution.

M. le Président conclut que la majorité des membres de la commission se prononce en faveur d'une modification de l'actuel article 32, paragraphe 3. Il propose que la commission arrête sa position définitive après l'entrevue informelle avec le Conseil d'Etat qui aura lieu au mois de septembre prochain. Dans l'objectif de circonscrire sa position, il est suggéré de revenir sur le sujet, dans la mesure du possible encore avant les vacances d'été, et puis à la rentrée scolaire (un représentant du groupe politique CSV considère qu'il serait également indiqué d'inviter les groupes et sensibilités politiques à se positionner à l'égard d'une modification éventuelle de l'article 23, alinéa 3 de la Constitution actuelle, telle que discutée ci-dessus). Concernant la procédure législative, M. le Président estime que le premier vote de la proposition de révision pourrait intervenir à la fin de l'année (comme la commission se concerta avec le Conseil d'Etat sur le texte de la proposition de révision, la Haute Corporation pourra en principe émettre son avis assez vite) et le deuxième vote se tiendrait au plus tôt trois mois après, soit au printemps 2016.

*

En ce qui concerne la question de l'extension du corps électoral appelé à se prononcer par la voie du référendum, M. le Président signale qu'il a proposé d'y revenir dès que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sera disponible (cf. P.V. IR 34 du 10 juin 2015). Un représentant du groupe politique CSV propose de soulever cette question au cours d'une prochaine réunion informelle avec le Conseil d'Etat.

*

A l'ordre du jour de la prochaine réunion fixée au mercredi 1^{er} juillet 2015 à 10.30 heures figureront :

- La présentation et l'adoption d'un projet de rapport sur la proposition de loi 6665.
- La présentation et l'adoption d'un projet de rapport sur la proposition de loi 6699.
- La continuation de l'examen du projet de loi 6675 et de la proposition de loi 6589B et l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry

Annexe : - Courrier de M. Xavier Bettel, Premier ministre, ministre d'Etat

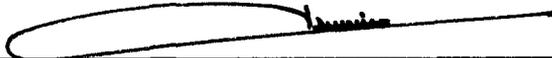
Courrier de M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, demandant la révision de l'article 32 § 3 de la Constitution

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**
- aux Membres de la Conférence des Présidents**

Luxembourg, le 16 juin 2015.

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "L. Durieux", written over a horizontal line.



Luxembourg, le 12 JUIN 2015

**Le Premier ministre,
Ministre d'État**
à
**Monsieur le Président de la
Chambre des Députés**
Luxembourg

Objet : Révision de l'article 32 § 3 de la Constitution

Monsieur le Président,

Le Gouvernement prend la respectueuse liberté de soumettre à la Chambre des Députés une proposition tendant à la révision de l'article 32, paragraphe 3, de notre Constitution que le Gouvernement souhaiterait voir traitée par anticipation à la proposition de révision portant sur une nouvelle Constitution.

En effet, l'expérience acquise avec l'application de l'article 32 § 3 de la Constitution, tel qu'issu de la révision du 19 novembre 2004, définissant les conditions de l'exercice du pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi par la Constitution, a montré que les exigences posées à cet effet donnent régulièrement lieu à des problèmes d'application tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'attribution.

Un exemple clé est celui de la matière de l'Enseignement où toute une foule de dispositions d'un projet de loi a encore récemment rencontré une série d'oppositions formelles de la part du Conseil d'État pour non-respect des exigences susvisées.

Cette problématique est due à l'approche restrictive adoptée par le Conseil d'État à la suite des arrêts de la Cour constitutionnelle.

Ainsi, la Cour constitutionnelle vient de se livrer pour la première fois dans l'arrêt « Ries »¹ du 29 novembre 2013, confirmé par un arrêt du 28 novembre 2014, à commenter l'article 32 § 3 de la Constitution, tel qu'il résulte de la révision du 19 novembre 2004, en retenant notamment que « dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc ».

Eu égard à cette évolution de la jurisprudence, le Conseil d'État veille de manière conséquente, sous peine d'opposition formelle, à ce que le législateur trace un cadre précis au pouvoir réglementaire qui respecte une à une les exigences posées par l'article 32 § 3 de la Constitution. En raison de ce contrôle rigoureux des conditions posées par l'article 32 § 3, le

¹ Arrêt « Ries » 108/13 du 29 novembre 2013, Mémorial A n°217 du 13 décembre 2013, page 3886.

Gouvernement se voit régulièrement bloqué dans la mise en œuvre de réformes touchant au fonctionnement de l'État, faute pour les textes de loi de pouvoir spécifier à suffisance et avec le détail nécessaire les conditions et modalités de mise en œuvre du pouvoir réglementaire d'attribution.

Pour sortir de cette impasse et dans le souci de préserver les matières réservées à la loi par la Constitution, le Gouvernement propose à la Chambre des Députés d'abandonner au plus vite l'exigence constitutionnelle voulant que, à côté de la finalité et des conditions, les « modalités » doivent également être spécifiées par la loi pour mettre en œuvre le pouvoir réglementaire d'attribution dans les matières réservées. Cette approche est par ailleurs celle que le Conseil d'État a lui-même privilégiée dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition de révision de la Constitution (Doc. parl. 6030⁶, page 50).

Si la Chambre des Députés déciderait de suivre la proposition du Gouvernement, le pouvoir réglementaire d'attribution serait fondé sur les critères suivants:

- il interviendrait dans les matières réservées par la Constitution à la loi;
- il devrait être spécialement et expressément prévu dans la loi;
- la loi devrait déterminer la finalité et les conditions du règlement ducal à intervenir;
- il ne serait pas susceptible de délégation par le Grand-Duc à un membre de son Gouvernement.

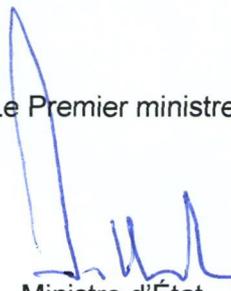
Si dans le cadre des travaux de révision de la Constitution menés au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, il est actuellement envisagé de suivre cette approche lucide du Conseil d'État et de modifier l'article 32 § 3 actuel dans le sens d'enlever parmi les trois critères actuels (qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités) l'exigence relative aux modalités, le Gouvernement privilégie de donner un effet plus immédiat à cette nouvelle disposition et d'agir par anticipation à la refonte générale de la Constitution.

Dans cet ordre d'idées, le Gouvernement suggère d'effectuer une révision ponctuelle de la Constitution et de modifier l'article en discussion dans la manière proposée par le Conseil d'État.

Une telle démarche permet de pourvoir immédiatement à la problématique en question et de faciliter la mise en œuvre du pouvoir réglementaire d'attribution sans pour autant porter atteinte aux matières réservées à la loi par la Constitution.

Dans l'espoir que la Chambre des Députés suive la proposition du Gouvernement, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

Le Premier ministre



Ministre d'État