



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

TB/PR

P.V. IR 06

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 23 novembre 2016

Ordre du jour :

1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Présentation et adoption d'amendements parlementaires
2. 7067 Projet de loi portant création du Journal officiel électronique du Grand-Duché de Luxembourg

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat
M. John Dann, Directeur du Service central de législation

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, Mme Taina Bofferding

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Sur base d'un projet de lettre afférent, transmis par courrier électronique aux membres de la commission le 22 novembre 2016, le Président-Rapporteur et les Co-Rapporteurs présentent les amendements parlementaires qu'il est proposé d'apporter à la proposition de révision sous rubrique.

M. le Président-Rapporteur rend les membres de la commission encore attentifs sur la missive de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ci-après « ORK ») transmise par courrier électronique le 21 novembre 2016. Bien qu'il se déclare d'accord avec les deux nouveaux alinéas introduits dans l'article 38, l'ORK déplore que les références aux droits de l'enfant soient inscrites dans la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle au lieu de celle traitant des droits fondamentaux. A ses yeux, cela « relativise fortement l'importance accordée aux droits de l'enfant, voire porte atteinte à une réelle avancée sur ce plan ». Si la référence à l'intérêt supérieur de l'enfant devait rester inscrite dans la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle, alors il demande à ce que « la formulation réductionniste » soit remplacée par celle figurant dans la Constitution belge, à savoir :

« Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale. »

Etant donné que selon l'esprit de la Convention internationale des Droits de l'Enfant, la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant ne se limite pas seulement à l'Etat, mais vise toutes les actions concernant l'enfant, M. le Président-Rapporteur déclare avoir un préjugé favorable quant à cette proposition.

La commission se rallie à cette position. L'alinéa 2 de l'article 38 sera donc modifié dans le sens préconisé par l'ORK.

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

Vu que la phrase « Les dispositions applicables à une catégorie de personnes en raison de leur situation spécifique (âge ou état de santé) se greffent sur celles-ci. » laisse sous-entendre que ces nouvelles dispositions se placent au-dessus des droits fondamentaux, *quod non*, un représentant du groupe politique CSV propose de la remplacer par « Ces dispositions visent à tenir compte de la situation spécifique de certaines catégories de personnes. »

La commission fait sienne cette proposition.

Amendement 3

Sans observation.

Amendement 4

Après un bref échange de vues, la commission adopte la proposition de reformuler à l'alinéa 2 du commentaire de l'amendement le bout de phrase « Au regard de la conception absolue du droit de propriété allant à l'encontre de tout esprit du patrimoine culturel, (...) » comme suit : « Au regard des conflits d'intérêts qui peuvent se présenter en matière de protection du patrimoine culturel, (...) »

Elle fait également sienne la proposition de Mme la Co-Rapporteur de remplacer à l'alinéa 3 du commentaire de l'amendement le bout de phrase « c'est-à-dire le droit au libre développement de la personne et/ou des institutions dans toutes ses/leurs possibilités » par « c'est-à-dire le droit de tous les résidents d'être initiés, de contribuer et de participer aux activités culturelles, sans distinction de nationalité, d'âge, de sexe ou de situation économique et sociale ».

Enfin, elle suit la suggestion d'une représentante du groupe politique CSV d'inverser les alinéas 1 et 2 du nouvel article 43, étant donné que l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel ont un caractère plus général que la protection du patrimoine culturel.

Amendements 5 à 7

Sans observation.

Amendement 8

Etant d'avis que la formulation « à l'effet de pourvoir » prévue à l'alinéa 1^{er} de l'article 59 est désuète, l'un des Co-Rapporteurs (M. Léon Gloden) propose de la remplacer par le terme « afin ».

La commission décide de maintenir la formule initiale, qui n'a guère donné lieu à des contestations.

Amendements 9 à 12

Sans observation.

Le projet de lettre d'amendements est adopté par la commission, sous réserve des modifications ci-dessus.

*

M. le Président-Rapporteur propose que les citoyens soient informés par le biais d'un communiqué de l'adoption d'amendements supplémentaires résultant de la participation citoyenne initiée par la Chambre des Députés dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision précitée.

Pour ce qui est de l'organisation d'une conférence de presse, il juge indiqué d'attendre jusqu'à ce que la commission ait procédé à l'examen de l'étude CONSTITULUX (consultations citoyennes sur la réforme constitutionnelle).

2. 7067 Projet de loi portant création du Journal officiel électronique du Grand-Duché de Luxembourg

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne M. André Bauler comme rapporteur du projet de loi.

Présentation du projet de loi

Le représentant du Gouvernement prie les membres de la commission d'excuser M. le ministre aux Relations avec le Parlement.

Ils sont informés que le Conseil d'Etat devrait émettre son avis le 29 novembre 2016¹. Au cours de sa réunion du 30 novembre 2016, la commission pourrait donc procéder à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et le projet de rapport pourrait être adopté le 7 décembre prochain. Ainsi, le vote sur le projet de loi pourrait intervenir mi-décembre, afin que la loi puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2017, tel que prévu par l'article 13.

Après ces mots d'introduction, M. le Directeur du Service central de législation (ci-après « SCL ») présente succinctement le projet de loi. Pour le détail, il est prié de se référer au document parlementaire 7067.

En sus de ces informations, l'orateur informe les membres de la commission qu'il résulte d'une entrevue entre le ministère d'Etat - SCL et le Conseil d'Etat du 16 novembre dernier, que la Haute Corporation, accueillant favorablement la mise en place d'un Journal officiel électronique, formulera dans son avis des propositions de texte visant à simplifier le projet de loi.

Le fait qu'à partir du 1^{er} janvier 2017 le personnel du SCL effectuera directement le traitement des textes - le contrat d'édition avec Légitech prendra fin le 31 décembre 2016 - apportera plus de flexibilité et de rapidité.

Quant aux économies engendrées par l'abandon de l'impression du Journal officiel, il convient de noter que le budget annuel, s'élevant de 8 à 10 millions d'euros (Mémorial C inclus), sera en-dessous de 2 millions d'euros en 2017 et baissera davantage les prochaines années.

A relever par ailleurs que le nouveau système se base sur des nouvelles technologies, similaires à celles utilisées par le Journal officiel européen.

Suite à cette intervention, les membres de la commission procèdent à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- En réponse à un questionnement afférent, M. le Directeur du SCL précise que l'abonnement (gratuit) à une newsletter est indispensable pour rester informé des nouveaux textes publiés au Journal officiel électronique. Les membres de la commission sont encore informés que la deuxième version du Journal officiel électronique, dont l'entrée en vigueur est prévue pour mars/avril 2017, permettra de s'abonner seulement sur certains actes. Une alerte sera alors envoyée aux abonnés en cas de modification des actes en question. En outre, il est prévu de créer une boîte (« LegiBox ») dans laquelle les abonnés pourront placer sur le serveur de « Legilux » des documents les intéressant.

¹Après la tenue de la réunion, le représentant du Gouvernement a informé le secrétariat de la commission que le Conseil d'Etat émettra son avis le 6 décembre prochain.

- Le système actuel selon lequel plusieurs actes sont publiés dans un numéro de Mémorial sera abrogé. Dorénavant, seulement un acte sera publié par numéro de Mémorial.
- D'un point de vue technique, le Journal officiel électronique aura l'avantage de lier les différents actes entre eux.
- A l'heure actuelle, le nombre des abonnés publics s'élève à deux cent cinquante. Ceux-ci seront annulés le 1^{er} janvier 2017, à moins qu'il existe un besoin réel d'un abonné public de continuer à obtenir les versions imprimées du Mémorial.

Quant aux cent soixante abonnés privés, affichant d'ailleurs une tendance vers la baisse depuis la mise en ligne du site internet www.legilux.public.lu, la possibilité de l'abonnement à une version imprimée sans valeur légale du Journal officiel sera maintenue.

- Il est précisé que, tout comme aujourd'hui, seul le texte publié au Mémorial fera foi. Dans un proche avenir, le texte publié sous forme électronique aura valeur légale. A l'heure actuelle, seules les versions imprimées sur papier ont une valeur légale. Les versions PDF consultables sur « Legilux » sont dénuées de toute valeur légale. En cas de différence entre la version publiée au Mémorial et le texte voté par la Chambre des Députés, il faudra soit procéder à un redressement législatif s'il s'agit d'une erreur quant au fond, soit apporter un correctif dans un Mémorial subséquent sous forme de « Rectificatif » en cas d'une erreur purement matérielle.
- Le principe de la publication de l'acte normatif comme exigence préalable à son effet obligatoire est inscrit à l'article 112 de la Constitution. Les textes réglant actuellement la publication des dispositions législatives sont : 1. l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842 réglant le mode de publication des lois ; 2. l'arrêté royal grand-ducal modifié du 20 avril 1854 concernant la publication du Mémorial administratif ; et 3. l'arrêté royal grand-ducal modifié du 21 septembre 1859 concernant la publication du Mémorial en deux parties. Le régime en vigueur a connu plusieurs adaptations, notamment par le biais du règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1961 relatif aux trois recueils du Mémorial.
- En réponse à une question afférente, M. le Directeur du SCL fait observer que les différents systèmes techniques mis en place protégeront le document publié au Journal officiel électronique contre toute altération ultérieure. C'est la version PDF signée (signature électronique avancée instaurée probablement en collaboration avec LuxTrust) encapsulée qui fera foi.
- En ce qui concerne la remarque qu'il faudrait préciser à l'article 5 que les publications par extrait ou par mention constituent une exception au principe général de la publication intégrale des lois, M. le Directeur du SCL souligne que le Conseil d'Etat a soulevé la même remarque lors de l'entrevue précitée, de sorte qu'il se peut qu'il propose de faire abstraction de cet article.

Quant aux articles 6 et 7, le Conseil d'Etat proposera vraisemblablement une formulation simplifiée de ces dispositions.

- Les membres de la commission sont informés que, selon toute probabilité à partir du 1^{er} janvier 2017, sinon peu de temps après, un texte consolidé sera de manière systématiquement mis à disposition sur « Legilux » et relié à l'acte de base et son acte modificatif. En outre, il est prévu de créer une *timeline* pour chaque acte affichant la

liste des modifications et permettant de naviguer entre celles-ci. Elle sera en principe opérationnelle à partir du mois de mars/avril 2017.

A noter toutefois que les textes consolidés n'ont pas de valeur probante devant les juridictions.

- L'idée d'informatiser tout le flux législatif a été retenue fin 2015 par le Conseil de Gouvernement. Il a toutefois été décidé de donner priorité au nouveau « Legilux » et au Journal officiel électronique, de sorte que ce projet d'envergure sera entamé en 2018. Toute contribution de la Chambre des Députés visant à améliorer la collaboration entre les différentes institutions impliquées dans le flux législatif sera bien évidemment accueillie favorablement.
- Pour ce qui est du délai de traitement des questions parlementaires par le SCL, il convient de noter qu'il a baissé de 13 à 3 minutes.
- En réponse à un questionnement afférent, il est précisé que le Mémorial C, remplacé depuis le 1^{er} juin 2016 par une liste des publications disponible sur le site internet du Registre de Commerce et des Sociétés, a représenté soixante-dix pour cent (entre 6 et 7 millions d'euros) du budget de l'Etat. Les archives avec une date de dépôt antérieure au 1^{er} juin 2016 resteront consultables sur « Legilux ». Quant aux « Mémorial A » et « Mémorial B », ils sont des sous-structures du Journal officiel, qui constitue une dénomination internationale commune.
- Il est prévu que la « Division Imprimés et Fournitures de bureau de l'Etat » du Centre des technologies de l'information de l'Etat s'occupera de l'impression du Journal officiel pour les abonnés privés et de la gestion des abonnés. Etant donné qu'il s'agira d'envois périodiques, cela ne devrait pas poser problème. Une demande en ce sens vient d'être envoyée aujourd'hui par le ministre aux Relations avec le Parlement au ministre ayant les technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions.
- Un représentant du groupe politique CSV donne à considérer qu'il se pose la question de la valeur juridique des arrêtés royaux grand-ducaux. S'ils devaient avoir une valeur équipollente à la loi, alors leur abrogation ne pourrait se faire que par une loi. En réponse, le représentant du Gouvernement souligne que le préambule de ces textes est éclairant sur cette question. Le recours à l'instrument de la loi s'impose si la formule « De l'assentiment de la Chambre des Députés » y est apposée, tandis qu'il y a lieu de recourir à un règlement grand-ducal en présence de la formule « Sur l'assentiment du Gouvernement ». Dans le respect du parallélisme des formes, il est donc proposé d'abroger les arrêtés royaux grand-ducaux ayant trait à la publication au Journal officiel des actes normatifs et des actes à caractère administratif par voie d'un règlement grand-ducal.
- D'un point de vue technique, il existe une équivalence entre les actes publiés avant l'entrée en vigueur de la présente loi et les nouveaux actes, mais seulement la version papier des anciens actes continuera d'avoir une valeur légale. Il ne peut en effet pas toujours être garanti que les anciens textes aient été scannés dans leur intégralité.

*

La prochaine réunion est fixée au mercredi, le 30 novembre 2016 à 10.30 heures. A l'ordre du jour figureront l'examen de l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 7067¹ ainsi que l'examen et la discussion de l'étude CONSTITULUX (consultations citoyennes sur la réforme constitutionnelle).

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry