



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 5 novembre 2014

Ordre du jour :

1. Projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction
 - Echange de vues avec M. le ministre de la Justice suite à l'avis du Conseil d'Etat du 21 octobre 2014 (transmis le 22 octobre 2014)
2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 octobre 2014
3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
 - Continuation de l'examen et de la discussion des dispositions tenues en suspens

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur remplaçant Mme Lydie Polfer, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Jeff Fettes, M. Marc Colas, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

1. Projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction

- Echange de vues avec M. le ministre de la Justice suite à l'avis du Conseil d'Etat du 21 octobre 2014 (transmis le 22 octobre 2014)

M. le Président rappelle que lors de la réunion du 9 septembre dernier (cf. P.V. IR 25), M. le ministre de la Justice s'était déclaré d'accord pour revenir en commission dès que l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction serait disponible. La commission souhaite donc connaître la suite que le Gouvernement entend réserver à l'avis du Conseil d'Etat, ainsi que les autres modifications éventuelles qu'il entend encore apporter au texte en projet, notamment suite aux discussions alors menées en commission et concernant, plus particulièrement, la publication obligatoire de l'avis du comité d'éthique en cas de constat d'un manquement aux règles déontologiques par un membre du Gouvernement.

Dans son avis afférent du 21 octobre 2014, le Conseil d'Etat est parvenu aux conclusions résumées comme suit : i) le Gouvernement aurait dû recourir à la forme d'un arrêté grand-ducal au lieu d'un règlement grand-ducal, ii) toute autre base légale que celle émanant directement de la Constitution (article 76) est erronée et iii) l'examen du texte en projet ne tombe pas dans ses attributions, vu que le Gouvernement l'a saisi sur base de l'article 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

En réponse à la question de savoir si le Conseil d'Etat peut se cacher derrière le prétexte que le Gouvernement aurait dû prendre un arrêté grand-ducal pour ne pas aviser le texte projeté soulevée par M. le Président, un représentant du groupe politique CSV souligne que si le Gouvernement se base sur l'article 76 de la Constitution alors la décision du Conseil d'Etat peut, en soi, être acceptée comme il s'agit d'une question d'organisation interne du Gouvernement. Il donne à considérer que le Gouvernement pourrait toujours demander un avis du Conseil d'Etat quant au fond, en se basant sur l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi modifiée précitée prévoyant que : « Le Gouvernement, avant de soumettre au Conseil d'Etat un projet de loi ou de règlement, peut demander son avis sur le principe. »

L'intervenant fait encore remarquer qu'on se trouve dans le domaine de la séparation des pouvoirs et que le Gouvernement a le droit, au même titre que la Chambre des Députés, de s'organiser en toute indépendance. Cependant, l'invocation de la séparation des pouvoirs n'empêche aucunement l'exercice à tout moment du contrôle parlementaire du Gouvernement.

Pour ce qui est de la publication des avis du comité d'éthique, il considère qu'ils devraient également être publiés à la demande de l'intéressé et il donne à considérer qu'il peut être dans l'intérêt du membre du Gouvernement mis en cause que l'avis dudit comité soit publié même si celui-ci est parvenu à la conclusion qu'aucune faute ne peut lui être reprochée.

Quant à la publication du texte en projet, il est souligné qu'il devrait être signé par tous les membres du Gouvernement (démontre qu'il trouve l'approbation de chacun d'entre eux) et publié au Mémorial afin qu'il soit opposable aux tiers. A défaut de publication, on pourrait conclure que le Code de déontologie pour les membres du Gouvernement, adopté par le Gouvernement précédent et publié au Mémorial par le Gouvernement actuel le 28 février 2014, serait toujours en vigueur.

M. le ministre de la Justice réitère sa remarque que Transparency International Luxembourg est d'avis que le texte projeté réunit les éléments requis afin de constituer un outil efficace et utile dans l'optique poursuivie.

Les membres de la commission sont informés qu'il proposera au Conseil de Gouvernement de faire droit aux remarques du Conseil d'Etat et donc d'opter pour la forme d'un arrêté grand-ducal ayant comme seule base légale l'article 76 de la Constitution. Ce texte, qui remplacera le Code de déontologie pour les membres du Gouvernement publié au Mémorial précité, sera publié au Mémorial comme tous les arrêtés grand-ducaux pris sur base de l'article précité. Il martèle qu'un arrêté grand-ducal ne fera pas obstacle au pouvoir de contrôle de la Chambre des Députés qu'elle peut exercer à tout moment.

En ce qui concerne la publication des avis du comité d'éthique, l'orateur signale qu'il suivra la recommandation de la commission de prévoir de manière explicite dans le texte que l'avis de ce comité est publié lorsqu'il est parvenu à la conclusion qu'un membre du Gouvernement a enfreint les règles déontologiques. Afin de faire droit à la remarque que l'avis devrait également être publié à la demande de l'intéressé, il propose de maintenir l'alinéa 2 du paragraphe (3) de l'article 6 projeté et de le compléter par les hypothèses dans lesquelles il devra être publié. Un amendement en ce sens sera soumis au Conseil de Gouvernement, amendement, qui, une fois incorporé dans le texte, n'empêchera toutefois pas la Chambre des Députés d'exercer son pouvoir de contrôle (l'orateur allègue que la publication d'un avis constatant un manquement aux règles déontologiques aura certainement des conséquences parlementaires). Il souligne que l'idée du texte projeté (« L'avis du comité d'éthique peut être rendu public par le Gouvernement. ») était la même que celle préconisée par la commission : en cas de constat d'un manquement aux règles déontologiques, l'avis du comité d'éthique aurait de toute manière été rendu public. Le recours à la formulation projetée s'explique en fait par la volonté des auteurs du texte d'éviter que le membre du Gouvernement concerné soit mis au pilori sans qu'il n'ait finalement commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité.

En réponse à la question de savoir pour quelles raisons le texte projeté a supprimé les dispositions du Code de déontologie actuellement en vigueur prévoyant que « 2.1. Les membres du Gouvernement ont le devoir de rendre compte au Parlement pour les politiques, décisions et actions de leurs ministères et administrations. 2.2. Dans ce contexte, les membres du Gouvernement doivent donner des informations précises et véridiques et corriger à la première occasion toute erreur éventuelle commise par inadvertance. 2.3. Les membres du Gouvernement veilleront à instruire les fonctionnaires qui interviennent sous leur responsabilité ou en leur nom devant les Commissions parlementaires, à fournir des informations précises, véridiques et aussi complètes que possible. », l'orateur répond qu'elles constituent une restriction aux prérogatives constitutionnelles de la Chambre des Députés. Elles sont en fait contraires à la Constitution, qui règle, à suffisance, les relations entre le Gouvernement et la Chambre des Députés.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère que l'avis du Conseil d'Etat précité ne reflète pas l'image idéaliste des pouvoirs de la Chambre des Députés prônée par M. le ministre. A ses yeux, cet avis est l'expression d'une conception désuète de la Constitution. Le fait qu'il y est fait état du pouvoir discrétionnaire du Grand-Duc (qui n'est qu'une fiction alors qu'en réalité c'est le Gouvernement qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour s'organiser, pouvoir qu'il exerce en dehors du contrôle parlementaire) d'organiser son Gouvernement fait, à ses yeux, preuve qu'il y a matière à modifier la Constitution actuelle (questions institutionnelles relatives aux relations entre les pouvoirs démocratiques). Voilà pourquoi, il réitère ses remarques que l'actuel article 76 devrait être remplacé par des dispositions donnant compétence à une loi réglant toutes les questions quant à l'exercice du mandat ministériel (durée, transparence des décisions, déontologie).

Il considère par ailleurs que le texte projeté devrait être renvoyé au Conseil d'Etat en se fondant sur l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi modifiée précitée.

Eu égard à la position traditionnelle du Conseil d'Etat, une représentante du groupe politique CSV réitère sa remarque que le Gouvernement aurait dû directement opter pour un arrêté grand-ducal au lieu d'un règlement grand-ducal.

2. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 octobre 2014**

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

3. **6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

M. le Président passe en revue les dispositions tenues en suspens en se basant sur le document transmis par courrier électronique le 22 octobre 2014.

1) La responsabilité civile et pénale du Chef de l'Etat (article 46, alinéa 3 du texte coordonné)

M. le Président souligne qu'il résulte de sa recherche de droit comparé qu'aucune monarchie constitutionnelle ne prévoit un système de responsabilité du monarque pendant son règne. En ce qui concerne la période qui suit le règne (l'abdication), il est évident, aux yeux de l'orateur, que la responsabilité de l'ex-Chef de l'Etat est intégrale en ce qui concerne les actes privés qui ne sont pas encore prescrits par la loi. Il s'agit en fait d'une application du droit commun. Mis à part le manquement à des dispositions internationales, il ne pourra toutefois pas être poursuivi pour les actes qu'il a commis en tant que Chef de l'Etat. Vu qu'il s'avère difficile de formuler un texte en ce sens, il propose de maintenir le texte de l'alinéa 3 de l'article 46 du texte coordonné et d'indiquer dans le commentaire de l'article l'interprétation que donne la commission à la situation juridique du Chef de l'Etat ayant abdiqué. Il donne à considérer que l'application du droit commun aux actes privés de l'ex-Chef de l'Etat soulève des questions, telles que l'instauration d'un filtre, d'un privilège de juridiction et de la suspension de la prescription.

Un représentant du groupe politique CSV signale qu'il résulte des discussions informelles que la commission précédente a menées avec le Conseil d'Etat à ce sujet, que ce dernier s'était prononcé en faveur du *statu quo*. L'orateur souligne que son approche de limiter l'inviolabilité du Chef de l'Etat aux actes qu'il a posés dans l'exercice de ses fonctions restreindra sa protection à ses attributions constitutionnelles. A ses yeux, cette inviolabilité est permanente, de sorte qu'elle continuera à jouer après le règne. Ainsi, l'ex-Chef de l'Etat ne pourra pas être poursuivi pour des actes qu'il a commis en tant que Chef de l'Etat.

En ce qui concerne la proposition de M. le Président de ne pas modifier le texte, l'intervenant déclare pouvoir s'y rallier, à condition de signaler dans le commentaire de l'article que la question de la responsabilité civile et pénale du Chef de l'Etat a été discutée en commission et d'y indiquer les problèmes qu'impliquerait une modification du système actuel selon laquelle l'inviolabilité jouerait seulement pendant son règne (sa situation juridique après son abdication devrait alors être réglée par une loi).

Il considère que l'objectif de la Constitution consiste également à éviter des crises, si bien qu'il serait indiqué de trouver une solution qui est non seulement en phase avec une Constitution moderne, mais également dans l'intérêt du Chef de l'Etat. Ainsi, on éviterait des situations comme celle qui s'est présentée par exemple en Espagne où la Constitution a dû être modifiée en hâte pour répondre à une situation spécifique.

Un autre représentant du groupe politique CSV donne à considérer qu'il faudra discuter de la forme selon laquelle ces précisions seront inscrites dans la Constitution et il renvoie à la jurisprudence française qui a consacré une valeur constitutionnelle aux dispositions ne figurant pas dans le texte même de la Constitution, telles que le préambule. Par ailleurs, il s'interroge sur la situation juridique du Lieutenant-Représentant et du Régent : jouissent-ils

de la même inviolabilité que le Chef de l'Etat ? Dans l'affirmative, il faudrait le préciser dans le commentaire des articles respectifs.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se déclare d'accord avec la proposition de formulation « dans l'exercice de ses fonctions », qui, à ses yeux, devrait être inscrite dans le corps même de la Constitution sinon dans le commentaire de l'article afin de bien démontrer que la responsabilité du Chef de l'Etat est entière en ce qui concerne les affaires civiles et pénales.

Une représentante du groupe politique DP est d'avis que l'inviolabilité devra continuer à jouer après le règne pour tous les actes commis sous cette protection sinon elle serait dénuée de tout sens.

Au final, M. le Président propose de maintenir le système actuel, étant donné qu'il n'existe pas de raisons impérieuses nécessitant une modification constitutionnelle, ce d'autant plus que le Luxembourg n'est pas isolé dans sa position. Il invite les membres de la commission à se pencher sur la question de la situation juridique du Chef de l'Etat ayant abdiqué en ce qui concerne ses actes au plan civil commis pendant son règne, en vue de dégager des principes qui seront envoyés au Conseil d'Etat avec la lettre d'amendements. Il soumettra pour la prochaine réunion une proposition de texte à discussion.

2) La question du maintien de la phrase relative à l'exercice conjoint du pouvoir exécutif à deux endroits différents (articles 47, alinéa 2 et 86, alinéa 2 du texte coordonné)

La commission décide de supprimer définitivement l'alinéa 2 de l'article 86 du texte coordonné.

3) Définition du terme « crise » et extension aux situations graves de crise interne (article 50, paragraphe (4) du texte coordonné)

M. le Président souligne qu'il faudra veiller à prévoir une définition restrictive. Il relève que deux idées ressortent de la définition du terme « crise » figurant dans le projet de loi 6475 relative à la Protection nationale : i) la menace des intérêts vitaux respectivement des besoins essentiels du pays ou de la population et ii) l'urgence.

Au vu de ce constat, il propose de formuler l'article 50, paragraphe (4) de la manière suivante et d'y revenir au cours de la prochaine réunion :

« (4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.

Cette faculté existe également en cas de crise nationale si la menace des intérêts vitaux ou des besoins essentiels du pays ou de la population requièrent des décisions urgentes.

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. »

Un représentant du groupe politique CSV rappelle qu'avant la révision du 19 novembre 2004 de l'actuel article 32 de la Constitution, la Chambre des Députés votait chaque année une loi d'habilitation visant à habilitier le Grand-Duc « à prendre, en cas d'urgence, dûment constatée par lui, des règlements grand-ducaux, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier ». Toutefois, ces lois avaient soulevé des questions sur le caractère juridique des règlements pris en vertu de ces habilitations, sur leur portée et sur la façon dont ils pourraient être

modifiés, complétés ou abrogés. S'y ajoutait que le texte ne donnait pas de précisions sur les matières pour lesquelles ces mesures pouvaient être prises. C'est la raison pour laquelle le texte a été modifié. La limitation aux seuls cas de crise internationale s'explique par le fait qu'à l'époque le Gouvernement avait jugé que la réglementation de ces situations serait suffisante. Entre-temps le projet de loi précité a été déposé et avisé par le Conseil d'Etat. Dans son avis du 2 juillet 2013, la Haute Corporation recommande de mettre à profit la révision constitutionnelle en cours pour adapter la Constitution afin qu'une solution comparable à celle de l'article 32, paragraphe (4), qui ne vise que les crises internationales, soit dédiée aux crises ayant un caractère exclusivement national. Aux yeux de l'orateur, deux possibilités sont envisageables : soit une nouvelle phrase est ajoutée soit le terme « internationale » est supprimé dans la première phrase, à condition toutefois de préciser le terme « crise » (l'intervenant s'interroge au bout du compte s'il faut effectivement supprimer ce terme). A titre d'exemple, il propose la formulation suivante : « mettant en danger (affectant) les intérêts vitaux du pays et les besoins essentiels de la population ». Il est précisé que les intérêts vitaux visent également les intérêts économiques.

L'expert gouvernemental fait remarquer que dans son avis précité, le Conseil d'Etat note que la disposition du projet de loi précité conférant à des hauts fonctionnaires le pouvoir de donner des instructions qui s'imposent aux ministres et directeurs est contraire aux articles 76 et 79 de la Constitution. Il refuse de donner la dispense du second vote constitutionnel si ce texte devait être maintenu tel quel en l'absence d'une modification de la Constitution dans le sens suggéré sous ses considérations générales. Les membres de la commission sont informés que cette disposition sera modifiée par voie d'amendement gouvernemental précisant que le pouvoir de décision appartient aux ministres.

4) Cumul des mandats (article 66 du texte coordonné)

M. le Président rappelle, d'une part, que le principe du non-cumul est inscrit dans la plupart des programmes électoraux et, d'autre part, qu'au cours de la réunion du 8 octobre 2014 (cf. P.V. IR 28), il a été retenu que l'article 66 du texte coordonné pourrait éventuellement être reformulé en s'inspirant de la proposition de texte du groupe politique DP suivante : « Cette même incompatibilité s'applique à tous les autres mandats politiques de même qu'aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. »

Quant à la formulation de cette disposition, l'orateur considère qu'on devrait remplacer les termes « à tous les autres mandats politiques » (les autres mandats politiques sont d'ores et déjà inscrits dans la Constitution) par « mandats locaux » ou « mandats communaux ». A noter qu'à défaut d'une formulation de compromis, le *statu quo* est maintenu.

Un représentant du groupe politique CSV note que le fait de reléguer à une loi le soin de déterminer les emplois et fonctions publics visés par la disposition anti-cumul ne fait que reculer le problème. Il souligne qu'en France, il existait une disposition légale prévoyant qu'un député ne pouvait pas cumuler simultanément plus de trois mandats politiques. A ses yeux, une possibilité pourrait donc consister à prévoir qu'un député peut parallèlement exercer un seul autre mandat politique au niveau local ou international. Par conséquent, un député-maire ne serait plus autorisé à exercer par exemple un mandat au sein des syndicats de communes. Pour ce qui est de la justification d'une disposition pareille, on pourrait soulever que la commission considère que le fait d'être député représente une grande charge de travail, de sorte qu'elle est d'avis qu'il doit se consacrer dans une large mesure à l'exécution de son mandat de député et partant renoncer à d'autres mandats politiques. Dans cet objectif, il est proposé dans un premier temps de limiter le cumul des mandats des élus nationaux à un seul autre mandat politique (il faudrait alors définir ce qu'il faut entendre par « mandat politique »).

Quant à cette proposition, un autre représentant du groupe politique CSV déclare qu'une disposition pareille aurait l'avantage que toutes les incompatibilités avec le mandat de

député seraient inscrites dans la Constitution, ce qui leur conférerait la même valeur, par opposition à la proposition du groupe politique DP où les incompatibilités avec les mandats politiques locaux seraient inscrites dans une loi. Néanmoins, il attire l'attention des membres de la commission sur l'effet négatif qu'aurait une telle disposition, eu égard au fait que les bourgmestres, membres du collège échevinal ou du conseil communal font *ex officio* partie des organes des syndicats de communes.

Si jamais une majorité qualifiée pour modifier le *statu quo* ne peut pas se dégager, et bien que cette proposition ne soit pas satisfaisante aux yeux de M. le Président, il considère qu'elle pourrait à la rigueur constituer une alternative à sa propre proposition.

La commission reviendra sur cette question.

5) Article 71, paragraphe (2) du texte coordonné « Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages »

De l'avis de M. le Président, le système actuel, se calquant sur le système belge (le texte luxembourgeois correspond au texte de la Constitution belge et à l'interprétation qui en est faite par le Règlement de la Chambre des représentants), n'est pas satisfaisant. En effet, la Constitution parle de « majorité absolue des suffrages », tandis que le Règlement de la Chambre des Députés prévoit que les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité absolue (article 48, paragraphe (1), deuxième phrase), tout en disposant en son article 47, paragraphe (1) qu'il existe trois moyens pour s'exprimer : par oui, par non ou par abstention. Il se demande partant s'il ne faudrait pas supprimer le terme « absolue » ? Si toutefois la commission était d'avis que le système actuel devrait être maintenu, alors il faudrait, à ses yeux, préciser dans la Constitution que les abstentions ne sont pas prises en compte.

Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que les dictionnaires juridiques définissent la majorité absolue de la manière suivante : « la moitié plus une voix des votants ». Or, les abstentionnistes sont des votants.

La commission reviendra sur cette question.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry