



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

TB/PR

P.V. IR 28

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 8 octobre 2014

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 17 et 23 septembre 2014
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
- Discussion et examen des propositions de questions relatives au référendum consultatif

*

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

M. Roy Reding, observateur

M. Marc Colas, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 17 et 23 septembre 2014**

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

M. le Président passe en revue les prises de position des groupes et sensibilités politiques (demandées dans un courrier daté du 11 septembre 2014) à l'aide d'un tableau synoptique établi par le secrétariat de la commission et transmis par courrier électronique le 7 octobre 2014.

Question 1: « *Ne faudrait-il pas, à l'instar d'autres Constitutions modernes, placer le Chapitre 4 « De la Chambre des Députés » avant le Chapitre 3 « Du Grand-Duc » ? Cette manière de procéder s'inscrirait dans la logique de l'agencement institutionnel qui fait que la Chambre des Députés détient seule le pouvoir législatif et que le pouvoir exécutif est partagé par le Chef de l'Etat et le Gouvernement.* »

M. le Président note que les prises de position des groupes et sensibilités politiques divergent sur cette question. En effet, les groupes politiques DP, LSAP et déi gréng, ainsi que la sensibilité politique déi Lénk se prononcent en faveur du placement du Chapitre 4 « De la Chambre des Députés » avant le Chapitre 3 « Du Grand-Duc », tandis que le groupe politique CSV et la sensibilité politique ADR sont contre ce réagencement.

Quant aux réponses négatives, l'orateur tient à rappeler que sous le point 3 « LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE » de l'exposé des motifs de la proposition de révision 6030, il est écrit que : « Elle n'a pas modifié la suite des chapitres relatifs au Grand-Duc, à la Chambre des Députés et au Gouvernement. Toutefois, dans la logique des dispositions nouvelles qui ne prévoient plus l'intervention du chef de l'Etat dans le déroulement de la procédure législative, le chapitre sur la Chambre des Députés, premier pouvoir dans l'Etat, devrait précéder le chapitre relatif au Grand-Duc. »

Force est donc de constater que le consensus de l'époque n'existe plus à l'heure actuelle. A cet égard, un représentant du groupe politique CSV relève que dans sa prise de position, son groupe politique souligne « (...) qu'à la différence de la Chambre des Députés et du Gouvernement, le Grand-Duc n'est pas une institution politique, mais le Chef de l'Etat et symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. »

Un autre représentant du groupe politique CSV fait remarquer que l'approche à l'égard de la monarchie a changé depuis le dépôt de la proposition précitée, eu égard à l'avis afférent du Conseil d'Etat. Il donne à considérer que l'objectif consiste à obtenir une adhésion de la majorité des citoyens à la nouvelle Constitution, de sorte qu'il est indiqué de déterminer les points qui risquent de susciter une désapprobation de leur part. A ses yeux, ce qui importe, c'est le contenu du chapitre relatif au Grand-Duc et non pas son emplacement, mais, il donne à considérer qu'une modification de l'agencement de ces deux chapitres risquera d'être considérée comme un affront à l'égard du Grand-Duc.

Une représentante du groupe politique DP déclare, bien que son groupe politique considère que le chapitre relatif à la Chambre des Députés devrait précéder celui relatif au Grand-Duc, qu'elle peut se rallier à l'affirmation qu'un réagencement de ces deux chapitres pourra avoir un impact négatif sur le vote par référendum de la nouvelle Constitution.

M. le Président argue qu'en ce qui concerne la monarchie, les gens s'intéressent moins à l'emplacement du chapitre relatif au Grand-Duc qu'au contenu des articles afférents.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère que le Gouvernement précédent a fait volte-face en ce qu'il n'a pas voulu suivre les auteurs de la proposition de révision qui proposent de libérer le Grand-Duc de nombre de ses attributions actuelles au

motif que l'exercice en est purement formel. En fait, il a adopté une position beaucoup plus réservée tendant à maintenir les fonctions symboliques du Chef de l'Etat et les compétences procédurales attachées à ces attributions.

De l'avis de l'intervenant, la prise de position du groupe politique CSV implique la nécessité de soumettre la question de la place de la monarchie au référendum consultatif.

Vu qu'une majorité qualifiée ne se dégage pas des prises de position des groupes et sensibilités politiques, l'ordre des chapitres 3 et 4 n'est pas modifié.

Question 2 : « *L'article 66 du texte coordonné, énumérant les incompatibilités avec le mandat de député, ne devrait-il pas être complété par une disposition générale de non-cumul du mandat de député avec des mandats politiques locaux, quitte à reléguer à une loi ordinaire le soin de déterminer les mandats concernés ?* »

M. le Président constate que les prises de position divergent sur cette question. Il soulève la question de savoir s'il est possible de s'accorder sur une formulation ralliant le consensus ? L'orateur croit ressentir se dégager une majorité qualifiée pour concrétiser la discussion en la matière. Si on ne veut pas maintenir le *statu quo* et vu qu'on se trouve en matière constitutionnelle et que la commission était parvenue à la conclusion qu'il faudrait inscrire les incompatibilités dans la Constitution, une possibilité pourrait consister à s'inspirer de la proposition du groupe politique DP de reformuler l'article 66 du texte coordonné de la manière 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. » En ce faisant, on instaurerait une obligation politique de se pencher sur cette question.

Un représentant du groupe politique CSV souligne que son groupe politique considère que toute nouvelle incompatibilité, à l'instar des autres incompatibilités figurant dans la Constitution actuelle ou dans la proposition de révision 6030, doit être circonscrite avec précision dans la Constitution. Cependant, l'inscription de nouvelles incompatibilités dans la Constitution frappant les membres de l'exécutif communal doit être précédée d'une réorganisation territoriale cohérente.

M. le Président propose que la commission revienne sur cette question. Il tâchera de formuler une proposition de texte pour une prochaine réunion.

Question 3 : « *La condition de cinq signatures pour déposer une motion ou une résolution a été supprimée dans le Règlement de la Chambre des Députés. Par conséquent, il se pose la question de savoir si l'on ne devrait pas procéder de la même manière en ce qui concerne le vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi (article 78, paragraphe 3, alinéa 2 du texte coordonné) ? Dans ce même ordre d'idées, il y a lieu de se demander s'il faut régler cette question dans la Constitution et s'il ne suffirait pas d'y prévoir simplement que « Le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi. » ?* »

M. le Président précise que la proposition de texte précitée vise à introduire dans la Constitution la possibilité d'un vote séparé, bien qu'il revienne au final au Règlement de déterminer la règle applicable. Il souligne qu'une modification éventuelle de la définition du groupe politique se heurterait à l'actuelle disposition constitutionnelle.

Quant aux prises de positions des groupes et sensibilités politiques, il se doit de constater que le groupe politique CSV se prononce pour le *statu quo*.

Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer qu'il existe des arguments pour et contre la formulation précitée. Son groupe politique est toutefois d'avis que la suppression de la condition de cinq signatures pour demander un vote séparé sur un ou plusieurs articles de la loi alourdirait considérablement la procédure législative. S'y ajoute que la suppression de ladite règle équivaldrait à accorder plus de poids à un député pris individuellement, ce qui minerait le rôle dévolu aux groupes et sensibilités politiques. Cela nuirait au bon fonctionnement de notre système politique fondé sur l'action des partis politiques.

En réponse à une remarque afférente de M. le Président, il donne encore à considérer que l'idée de la disposition précitée est d'accorder à chaque député le droit de demander un vote séparé des articles de la loi. Une autre possibilité pourrait être celle de revoir le nombre de cinq députés, ce qui équivaldrait pourtant à une redéfinition du groupe politique.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk souligne que le député représente le pays. Donc, mis à part la condition de cinq députés pour demander un vote séparé d'un ou de plusieurs articles de la loi, chaque député, par son vote, représente la volonté populaire. A ses yeux, ce principe constitutionnel ne devrait pas être restreint. D'une manière générale, il considère qu'au lieu de restreindre les droits du député, il faudrait les inscrire dans la Constitution. Ainsi, sa sensibilité politique propose de régler dans la Constitution le droit d'initiative du député et d'y prévoir le droit de demander le vote séparé sur un ou plusieurs articles au cas où un amendement du même député sur ces articles aurait été rejeté au préalable par une majorité de la Chambre des Députés. Cette proposition vise à empêcher des demandes de vote séparé répétitives et abusives.

Un représentant du groupe politique DP fait remarquer que le fait de recourir au verbe « pouvoir » (« Le vote sur l'ensemble de la loi peut être ... ») offre à la Chambre des Députés une certaine marge de flexibilité quant à la règle à inscrire dans le Règlement.

M. le Président propose que la commission revienne sur cette question.

Question 4 : « *Votre groupe/sensibilité politique est-il/elle en faveur du maintien intégral du système actuel de l'irresponsabilité civile et pénale du Chef de l'Etat ou opterait-il/elle plutôt pour un système nouveau qui prévoirait une responsabilité atténuée du Chef de l'Etat, à l'instar de régimes existants à l'étranger ?* »

M. le Président se doit de constater que la sensibilité politique ADR et le groupe politique CSV se prononcent pour le *statut quo*. Ce dernier estime que, du moins pendant son règne, le Grand-Duc devrait bénéficier d'un régime de responsabilité particulier afin d'éviter qu'il fasse l'objet d'actions judiciaires abusives. Quant à cette réponse, l'orateur fait remarquer qu'il se pose alors toujours la question de savoir ce qui se passe après la fin de l'exercice de sa fonction ?

A son avis, l'on pourrait trouver une formulation ralliant le consensus et prévoyant que l'irresponsabilité du Chef de l'Etat ne joue plus après la fin de l'exercice de ses fonctions, même pour des actes commis pendant son règne.

Un représentant du groupe politique CSV donne à considérer que dans l'hypothèse où la commission opterait pour cette voie, une discussion de la prescription des actes s'avérerait alors nécessaire : prévoira-t-on une suspension ou interruption de la prescription ?

Il est encore souligné que par l'inscription d'une disposition pareille dans la Constitution, le Chef de l'Etat a des raisons pour ne pas abdiquer. Toutefois, s'il devait avoir commis une infraction grave, alors la conséquence logique serait l'abdication. Il en va également ainsi en cas de maintien du texte actuel.

Il est proposé de formuler une proposition de texte tenant compte de la suggestion de M. le Président et susceptible de trouver une majorité qualifiée.

Questions à soumettre au référendum

M. le Président note que, mis à part les propositions de questions formulées par les groupes politiques de la majorité, seulement la sensibilité politique déi Lénk a proposé trois questions supplémentaires qu'elle souhaite soumettre au référendum, à savoir : l'une portant sur l'Etat social, l'autre ayant trait à la protection des données personnelles et la troisième concernant la place de la monarchie.

Quant à ces trois questions, le représentant de la sensibilité politique déi Lénk précise que :

- De l'avis de sa sensibilité politique, il est anormal que le projet de la nouvelle Constitution fasse une distinction entre droits fondamentaux et libertés publiques (droits civils et politiques), d'un côté, et objectifs à valeur constitutionnelle (comprenant quelques droits sociaux), de l'autre côté. Comme ces derniers sont formulés de façon très approximative, ils ne peuvent pas être réclamés individuellement. Par conséquent, elle est pour l'inscription dans la nouvelle Constitution du principe de l'Etat social et pour une formulation de droits sociaux forts.
- Sa sensibilité politique considère qu'il faut prévoir une inscription explicite dans la nouvelle Constitution, sous le respect de la vie privée comme droit fondamental, d'un droit de protection des données personnelles comprenant aussi le droit à l'autodétermination informationnelle (en Allemagne, cette définition a quasiment valeur constitutionnelle). En d'autres termes, le principe que ces données appartiennent aux personnes devrait être inscrit dans la Constitution, de sorte qu'elles peuvent décider elles-mêmes de l'usage qui en est fait.
- Comme l'agencement des pouvoirs du Grand-Duc prend une place importante dans la nouvelle Constitution, sa sensibilité politique est d'avis que le peuple devrait se prononcer a) sur le maintien éventuel du Grand-Duc en tant que Chef de l'Etat et b) sur son rôle dans la nouvelle Constitution qui devrait se limiter, le cas échéant, à la fonction de Chef de l'Etat, n'ayant pas le pouvoir, fût-il symbolique, d'interférer sur les pouvoirs démocratiques (Parlement, Gouvernement, Justice) qui devraient être exercés uniquement au nom du peuple et non conjointement avec le Grand-Duc (modèle suédois).

Il est encore précisé que si les citoyens ont répondu par « non » à la première question, il faudra alors élaborer une nouvelle Constitution et la soumettre à un référendum (dans ce cas, plusieurs questions se posent : a-t-on besoin d'un Chef de l'Etat, s'inspire-t-on du modèle suisse où une rotation est prévue etc. ?). Si par contre, ils ont répondu par « oui », la deuxième question vise à départager ceux qui sont dans ce cas pour une limitation du Grand-Duc à ses fonctions de Chef de l'Etat (qui répondront par « oui » à cette deuxième question) de ceux qui veulent maintenir la répartition des rôles selon le projet de Constitution actuel qui sera soumis à un débat à partir de janvier (qui répondront par « non » à la deuxième question).

L'orateur est d'avis qu'il s'agit d'une question pertinente d'un point de vue constitutionnel et que le pouvoir politique n'est pas crédible s'il décide de s'en passer.

- La formulation de ces trois questions est encore sujette à modification.

Bien que M. le Président propose que ces trois questions soient discutées plus en détail au cours de la prochaine réunion (fixée au lundi, le 13 octobre 2014 à 14.00 heures), il souhaite d'ores et déjà faire quelques remarques préliminaires :

- Presque cent ans après le référendum de 1919, on ne peut exclure *a priori* de vouloir soumettre la question de la monarchie aux électeurs. Cependant, l'interprétation de la réponse à cette question risque de soulever beaucoup d'autres questions. Par ailleurs, il est souligné qu'il ressort des sondages que la population luxembourgeoise dans sa grande majorité soutient le maintien de la monarchie.
- Dans le souci d'éviter toute interprétation, il importe de poser des questions, dont la réponse est sans équivoque.
- Il est rappelé que la première campagne d'information devra donner lieu à un débat général sur la nouvelle Constitution et ne devra pas se limiter aux questions soumises au référendum. Telle est la quintessence de l'idée de la consultation référendaire.
- En ce qui concerne l'Etat social, une possibilité pourrait consister à inscrire une disposition afférente dans la Constitution, de sorte qu'il n'y aurait pas lieu de soumettre cette question au référendum.
Il est par ailleurs souligné qu'il importe qu'on s'accorde sur les effets juridiques et politiques des droits sociaux ? Il ne peut pas en être ainsi que par exemple le droit au travail devient un droit justiciable.

Un représentant du groupe politique DP se rallie à l'argument de M. le Président que l'interprétation de la question sur la place de la monarchie risquera d'engendrer toute une panoplie d'autres questions politiques importantes impliquant que le *timing* que le Gouvernement s'est fixé ne pourra plus être respecté. En ce qui concerne les autres questions proposées par la sensibilité politique déi Lénk, il donne à considérer qu'elles sont déjà couvertes par d'autres dispositions constitutionnelles respectivement conventionnelles.

Un représentant du groupe politique CSV s'interroge sur l'opportunité de poser ces trois questions supplémentaires au référendum ? Il est souligné qu'en ce qui concerne les questions 2 et 3, elles devraient être tranchées par la commission, qui devrait donc assumer sa responsabilité.

*

M. le Président invite les membres de la commission de revoir les points tenus en suspens pour la prochaine réunion fixée au lundi, le 13 octobre 2014 à 14.00 heures. Au cours de cette réunion, la commission se penchera également sur les questions à soumettre au référendum et déterminera une méthodologie, ainsi qu'un *timing* des travaux.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry