



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2012-2013

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 28 novembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 14 et 19 novembre 2012
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Serge Urbany, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusés : Mme Anne Brasseur, M. François Biltgen, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 14 et 19 novembre 2012**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 14 novembre 2012 est approuvé à l'unanimité.

Suite à un problème de transmission par courrier électronique, les membres de la commission n'étaient pas en mesure de lire le projet de procès-verbal de la réunion du 19 novembre 2012 avant la présente réunion, de sorte que son approbation est reportée à la réunion du 5 décembre 2012.

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

Article 78 (article 69 selon le Conseil d'Etat)

L'article 78 de la proposition de révision reprend sous une forme modifiée la prérogative du Grand-Duc inscrite à l'article 74 de la Constitution actuelle de dissoudre la Chambre des Députés. Le Grand-Duc ne peut prendre cette initiative qu'avec l'accord du Gouvernement et toute dissolution de la Chambre des Députés est suivie de plein droit de nouvelles élections dans les trois mois à compter de la date de la dissolution.

Le Conseil d'Etat place son examen de cet article dans le contexte plus général, d'une part, de la relation de confiance entre le Gouvernement et « sa » majorité parlementaire qui constitue un préalable pour gouverner et, d'autre part, de la manière dont la Chambre des Députés entend désormais s'organiser « *sans l'intervention d'aucune autre institution* ». Il note que, dans sa prise de position, le Gouvernement réserve à la question une importance particulière pour en fin de compte se déclarer d'accord avec l'orientation générale de la proposition de révision sur ce point.

La Chambre des Députés étant seule maître de son ordre du jour, elle décidera du moment où le nouveau Gouvernement présentera sa déclaration gouvernementale dont question à l'article 102, paragraphe 3 de la proposition de révision (article 82 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec l'approche de la proposition de révision qui ne fait que refléter une pratique institutionnelle bien établie depuis des années. En devant engager sa responsabilité dès son entrée en fonctions, le Gouvernement est obligé de s'assurer d'une majorité de députés qui est prête à soutenir son action et sur laquelle il peut s'appuyer tout au long de la législature.

En cours de législature, la question de la confiance peut revêtir deux formes. D'une part, le Gouvernement peut engager sa survie politique à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. D'autre part, « *la Chambre des Députés peut, (...) de sa propre initiative, retirer sa confiance au Gouvernement* » grâce à une motion de censure adoptée par une majorité de députés. La proposition de révision rappelle qu'il s'agit ici d'une prérogative essentielle de tout Parlement, qui, dans un régime démocratique, s'inscrit dans le contrôle parlementaire exercé sur la politique gouvernementale.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette façon de voir. Il estime toutefois que la motion de censure votée à l'initiative de la Chambre des Députés devrait être mentionnée de façon formelle dans la Constitution au même titre que la possibilité du Gouvernement d'engager sa responsabilité politique, quitte à reléguer au Règlement de la Chambre des Députés le soin d'en prévoir les modalités de mise en œuvre.

Un Gouvernement qui n'obtient pas au moment de sa formation ou perd au cours de la législature la confiance de la Chambre des Députés doit par l'intermédiaire du Premier Ministre présenter sa démission au Chef de l'Etat. Si l'article 102, paragraphe 3 de la proposition de révision est clair sur ce point, elle reste muette sur la question de savoir si le Chef de l'Etat est réduit à accepter formellement cette démission et à demander

parallèlement au Gouvernement démissionnaire de « *[continuer]* à *gérer les affaires courantes de l'Etat* ». Ou le texte proposé doit-il être lu dans le sens que le Chef de l'Etat détient un pouvoir d'appréciation de la crise politique née de cette offre de démission en pouvant, soit accepter celle-ci, soit la refuser en invitant le Gouvernement à poursuivre sa tâche? Le Conseil d'Etat penche clairement pour la première thèse qui réserve au Chef de l'Etat un rôle purement passif en la matière. Admettre le contraire reviendrait en effet à exposer indirectement le Chef de l'Etat au reproche de marquer des préférences politiques. Cette situation ne serait pas compatible avec le statut constitutionnel de la monarchie. Le Chef de l'Etat retrouve néanmoins dans la situation créée par la démission d'un Gouvernement une certaine liberté d'initiative. Les initiatives à prendre en vue de la constitution d'un nouveau Gouvernement lui confèrent en effet un rôle de médiation et de modération similaire à celui qu'il détient après les élections législatives où il s'agit de sonder les possibilités de formation d'un Gouvernement de coalition qui, tout en répondant le plus près possible à la volonté des électeurs, devra également pouvoir s'appuyer sur une majorité parlementaire suffisamment solide pour gouverner. Après la démission d'un Gouvernement en cours de mandature, la question se pose de façon analogue. Il s'agit en effet de voir si une majorité parlementaire arrive à constituer un Gouvernement autrement composé, si la Chambre des Députés se résigne à tolérer un Gouvernement minoritaire ou si la crise politique est profonde au point d'exiger un nouveau verdict des électeurs.

Une autre question que pose la démission du Gouvernement, soit à la suite d'un vote de défiance parlementaire, soit de son propre gré, tient à la « *gestion des affaires courantes* ». Le Conseil d'Etat estime que dans les deux hypothèses, le Gouvernement démissionnaire demeure chargé provisoirement de cette gestion. Il propose d'aligner la portée de cette gestion sur la formule retenue à l'article 96 de la proposition de révision tout en reprenant le libellé qu'il a suggéré à cet égard (article 79 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat).

Tout en partant du principe qu'en situation normale le mandat des députés prend fin à la nouvelle échéance électorale, la Constitution devra selon le Conseil d'Etat accorder à la Chambre des Députés elle-même la possibilité d'avancer la prochaine échéance électorale suite notamment à la démission du Gouvernement, chaque fois qu'il ne sera pas possible de constituer un nouveau Gouvernement jouissant de la confiance d'une majorité parlementaire.

Dans la logique démocratique voulant que le mandat ait été accordé aux députés par les citoyens électeurs au nom de la Nation souveraine, il appartiendrait dans cette optique aux mandataires de juger des circonstances et du moment où ils n'arrivent plus à exécuter ce mandat.

Dans la mesure où la Chambre des Députés donnerait la préférence au maintien du principe de la dissolution de la Chambre par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat proposerait d'introduire néanmoins aussi la possibilité parallèle pour la Chambre des Députés de mettre fin prématurément à son mandat.

Quant au rôle du Chef de l'Etat, sa compétence ne devrait être assortie d'aucun pouvoir discrétionnaire dont bénéficierait le Grand-Duc, comme relevé à bon escient par les auteurs de la proposition de révision. Si la compétence décisionnelle relève dès lors formellement du Chef de l'Etat, son déclenchement sera tributaire de l'initiative du Gouvernement, si la décision n'est pas le fait d'une volonté majoritaire de la Chambre des Députés elle-même. Les hypothèses où une dissolution anticipée de la Chambre des Députés s'avèrera envisageable seront, notamment la perte par le Gouvernement de « sa » majorité parlementaire en présence de l'impossibilité concomitante de la Chambre des Députés de reconstituer une majorité autrement composée et prête à soutenir un nouveau Gouvernement, ou éventuellement encore l'intérêt du Gouvernement et de « sa majorité » parlementaire de dissoudre la Chambre des Députés à un moment propice pour de

nouvelles élections en vue de renforcer la majorité gouvernementale en place. Le Conseil d'Etat estime que l'autodissolution de la Chambre des Députés avant le terme du mandat parlementaire revient en fin de compte à requérir la réunion d'une majorité parlementaire d'accord avec des élections anticipées. Par rapport à cette solution que le Conseil d'Etat préconise en ordre principal, le droit de dissolution réservé au Chef de l'Etat comporte, outre les raisons évoquées pour des élections anticipées, la faculté d'un Gouvernement ne jouissant plus du support d'une majorité parlementaire de demander au Chef de l'Etat la dissolution de la Chambre des Députés contre le gré d'une majorité parlementaire. La dissolution par le Chef de l'Etat, à l'initiative du Gouvernement, apparaîtrait dès lors comme un instrument contribuant à l'équilibre institutionnel et destiné à contrebalancer la prérogative parlementaire de refuser, voire de retirer la confiance au Gouvernement.

Si le constituant opte pour le maintien de la possibilité de dissolution de la Chambre des Députés par le Chef de l'Etat conformément à la proposition de révision parlementaire, seul le Gouvernement pourra la déclencher avec l'accord de la majorité parlementaire ou contre son gré. Le Conseil d'Etat estime pourtant que, tout comme le Gouvernement devra avoir le droit de rendre avant terme son mandat en démissionnant en cours de législature, ce droit devra revenir au même titre à la Chambre des Députés. A ses yeux, il conviendrait de retenir que l'initiative d'élections anticipées appartiendra tant à la Chambre des Députés qu'au Chef de l'Etat.

Etant donné qu'il faut par ailleurs éviter autant que possible la vacance des pouvoirs de l'Etat et assurer la continuité des institutions, le Conseil d'Etat préfère ne pas concevoir le déclenchement du processus d'élections anticipées suite à un acte formel d'autodissolution de la Chambre des Députés ou de dissolution décidée par un autre organe constitutionnel. En effet, la dissolution aurait pour effet de suspendre le fonctionnement du Parlement entre le moment de la dissolution et celui des nouvelles élections.

Le libellé que le Conseil d'Etat propose de retenir aurait l'avantage de permettre la continuité du fonctionnement de la Chambre des Députés au-delà de la décision prise aussi longtemps que les circonstances politiques pour ce faire restent données, surtout dans l'intérêt de pouvoir parer à des situations d'urgence imprévues. Cette solution semble, aux yeux du Conseil d'Etat, préférable à celle prévue à l'article 77, premier alinéa de la proposition de révision. La seule conséquence juridiquement contraignante inhérente à la décision sera dès lors l'obligation d'organiser des nouvelles élections au plus tard dans les trois mois à compter du jour de la décision afférente prise soit par la Chambre des Députés, soit par le Chef de l'Etat.

Le Conseil d'Etat partage par ailleurs l'analyse de la commission parlementaire quant à la distinction qu'elle fait entre la démission du Gouvernement dans son ensemble et un remaniement ministériel susceptible d'intervenir en cours de procédure, mais n'ayant pas d'incidences ni sur le programme gouvernemental ni sur la majorité parlementaire qui le soutient. Cet aspect ne donne pas lieu à d'autres observations.

L'article 78 (article 69 selon le Conseil d'Etat) sera dès lors libellé comme suit:

« Art. 69. La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.

Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. »

En ce qui concerne le premier alinéa proposé par le Conseil d'Etat

Un représentant du groupe politique LSAP souligne que selon la théorie classique, le régime parlementaire repose sur deux éléments qui sont censés s'équilibrer mutuellement, à savoir : la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés, d'une part, et en contrepartie, le droit donné au pouvoir exécutif de dissoudre celle-ci, d'autre part. Le texte proposé par le Conseil d'Etat battrait cet équilibre en brèche. Il souligne encore que la responsabilité du Gouvernement pourra être sérieusement mise en cause, alors que la Chambre des Députés pourra de sa propre initiative retirer sa confiance au Gouvernement par le biais d'une motion de censure votée à la majorité des députés.

Le représentant du groupe politique déi gréng donne à considérer que la possibilité donnée par le texte du Conseil d'Etat d'organiser des élections au moment le plus favorable pour le Gouvernement et « sa » majorité parlementaire (dissolution à l' « *anglaise* ») doit être évitée. Il se prononce partant contre le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Etant donné que le Gouvernement qui perd au cours de la législature la confiance de la Chambre des Députés devra démissionner, l'utilité du texte proposé par le Conseil d'Etat n'est pas donnée.

M. le Président donne encore à considérer qu'en procédant elle-même à sa dissolution en cours de législature, la Chambre des Députés s'exposerait au reproche de bafouer la volonté des électeurs. Se poserait par ailleurs la question de la majorité avec laquelle une telle décision devrait être prise.

Au vu des arguments évoqués ci-dessus, la commission décide de maintenir le texte de la proposition de révision.

Elle retient en outre que l'arrêté de dissolution devra préciser que la Chambre des Députés est dissoute avec effet au jour de nouvelles élections.

En ce qui concerne le deuxième alinéa proposé par le Conseil d'Etat

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Section 3.- Attributions législatives (Section 3.- De l'adoption des lois, selon le Conseil d'Etat)

Dans la mesure où l'élaboration d'une loi fait intervenir à côté de la Chambre des Députés d'autres institutions, le Conseil d'Etat suggère de remplacer l'intitulé de la section par « Section 3.– *De l'adoption des lois* ».

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

Articles 79, 80 et 86 (article 71 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 79 et 80 de la proposition de révision ont pour objet de régler l'initiative législative qui revient au Gouvernement (article 79) et aux membres de la Chambre des Députés, pris individuellement (article 80).

L'article 86 de la proposition de révision prévoit par ailleurs une troisième forme d'initiative législative qui pourra être exercée directement par les citoyens électeurs dans les conditions qu'il appartiendra à la loi de fixer.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention sur la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base électorale qui confère aux chambres professionnelles « *le droit de faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des députés, lorsque leur objet rentre dans la compétence de [celle-ci]* ». Cette compétence des chambres professionnelles peut être rapprochée de celle inscrite à l'article 3, deuxième alinéa de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat qui permet à ce dernier d' « *appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois (...) ou de modifications à introduire dans les lois ... [existantes]* ». De l'avis du Conseil d'Etat, son droit et celui des chambres professionnelles ne doit pas être confondu avec la prérogative tant du pouvoir exécutif que du député individuel de prendre directement l'initiative d'un projet ou d'une proposition de loi. Le Conseil d'Etat considère en effet ses propres attributions précitées et celles des chambres professionnelles comme constituant un simple droit de proposer au Gouvernement des projets de loi, tout en admettant que l'appréciation du suivi devra appartenir à celui-ci. Il faut dans ces conditions se demander si les dispositions de la loi précitée du 4 avril 1924 ne risquent pas d'être interprétées comme soulevant un problème de conformité avec la Constitution en réduisant le rôle du Gouvernement à celui d'une simple courroie de transmission de propositions de loi initiées par une instance tierce, où sa fonction se trouve limitée à saisir la Chambre des Députés. Afin d'éviter des litiges sur la constitutionnalité desdites dispositions, le Conseil d'Etat propose d'aligner les attributions susmentionnées des chambres professionnelles sur le libellé de l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 1996. Il sera ainsi garanti que l'initiative continuera en matière législative à appartenir concurremment aux organes du pouvoir exécutif et à chaque député individuellement, tout en étant à l'avenir, en vertu de l'article 86 de la proposition de révision (article 71 selon le Conseil d'Etat), étendue à l'initiative populaire.

Le nouvel article 80 a l'avantage de préciser que ce n'est pas la Chambre des Députés, mais bien le député individuellement qui détient le droit d'initiative législative. Il prévoit en outre de dépoussiérer la terminologie de l'article 47 de la Constitution actuelle, alors que le député exerce évidemment ce droit directement vis-à-vis de la Chambre des Députés sans devoir passer à cet effet par le Grand-Duc, comme semble le suggérer le deuxième alinéa de cet article. Il reprend enfin la distinction terminologique couramment utilisée entre projets de loi introduits sur initiative du Gouvernement et propositions de loi dues à l'initiative d'un ou de plusieurs députés.

Au-delà de ces innovations, l'article 79 de la proposition de révision entend en outre décharger le Grand-Duc de sa compétence actuelle voulant que le dépôt des projets de loi gouvernementaux fasse l'objet d'une autorisation formelle de sa part. Les auteurs de la proposition de révision semblent justifier ce changement par leur intention de « *clarifier les dispositions constitutionnelles en relation avec l'initiative législative et [de] les adapter à la pratique en cours* ».

La proposition de révision entend par ailleurs préserver le rôle constitutionnel du Grand-Duc comme titulaire formel du pouvoir exécutif (article 52, deuxième alinéa de la proposition de révision) qui continuera à prendre les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois et des traités internationaux, mais n'interviendrait plus ni dans l'initiative législative ni dans la promulgation des lois. En vue de maintenir l'unicité du pouvoir exécutif fondé sur la complémentarité du rôle formel du Grand-Duc et des compétences du Gouvernement, le Conseil d'Etat donne la préférence à une rédaction du nouvel article 79 qui ne mettra pas le Chef de l'Etat à l'écart de la procédure, mais qui précisera que le dépôt d'un projet de loi en son nom requiert l'approbation du Gouvernement. La solution qu'il préconise à l'endroit de l'article 85 de la proposition de révision au sujet de la promulgation des lois est conçue dans le même esprit.

L'article 86 de la proposition de révision doit être lu avec ses articles 79 et 80 qui accordent respectivement aux organes du pouvoir exécutif et à chaque député individuel le droit d'initiative législative. Ainsi, dans l'optique de la proposition de révision, il y aura dans l'avenir trois instances qui seront habilitées à introduire des projets ou propositions de loi.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas au principe même de l'initiative législative populaire, mais il estime qu'*a priori* la portée de cette initiative populaire devra être identique à celle de l'initiative législative émanant soit des organes du pouvoir exécutif, soit d'un ou de plusieurs députés. Dans ces conditions, il lui semble oiseux de peser le pour et le contre de l'exclusion éventuelle de certaines matières de cette forme d'initiative législative, à l'instar de l'exemple espagnol. Si la Chambre des Députés garde, face à une proposition de loi due à une initiative populaire, l'intégralité de son pouvoir pour décider des suites, la question d'exclure certaines matières perd son importance. En effet, ni le pouvoir législatif de la Chambre des Députés ni les règles d'adoption spéciales de certaines lois que la Constitution prévoit par ailleurs n'en seront affectés.

Le Conseil d'Etat relève encore que cette compétence ne serait pas non plus affectée dans le cas de figure très exceptionnel où, saisie d'une proposition de loi due à une initiative populaire, la Chambre des Députés ne déciderait pas directement, mais soumettrait la proposition en question à un référendum consultatif, avant de décider.

La Chambre des Députés continuera dans ces conditions à détenir à elle seule le pouvoir législatif, c'est-à-dire la prérogative de faire la loi et l'appréciation souveraine du suivi réservé à un projet ou une proposition de loi.

Le Conseil d'Etat estime encore utile de rappeler, dans l'optique où l'initiative législative populaire s'ajoutera à l'initiative législative réservée jusqu'ici au pouvoir exécutif et aux députés, que tant le pouvoir exécutif que les députés sont en droit d'amender leurs projets ou propositions de loi. Il est par ailleurs évident que cette possibilité d'amendement ne pourra pas être étendue à l'initiative populaire, hypothèse pour laquelle il faudrait passer par une nouvelle initiative législative populaire.

Au regard des conditions qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de faire suivre immédiatement les dispositions des articles 79 et 80 de la proposition de révision par la disposition traitant de l'initiative législative populaire (article 86 de la proposition de révision). Il lui semble enfin avantageux de réunir sous un seul article, subdivisé en trois paragraphes, les trois formes d'initiative législative.

Cet article se lirait comme suit:

« **Art. 71.** (1) *Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci.*

(2) *Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député.*

(3) *La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés. »*

Dans un souci de lisibilité, certains membres de la commission se demandent s'il ne faudrait pas maintenir la subdivision en trois articles.

Un représentant du groupe politique LSAP souligne que le texte de la proposition de révision entraîne un changement de paradigme en ce qui concerne le dépôt d'un projet de loi. Celui-ci serait en effet directement transmis à la Chambre des Députés sans devoir passer par une

autorisation du Grand-Duc. Or, le texte proposé par le Conseil d'Etat, tout en précisant que c'est le Gouvernement qui exprime la volonté politique, laisse intacte cette obligation de l'arrêté grand-ducal. L'orateur a donc une légère préférence pour le texte de la proposition de révision, alors qu'il considère qu'en pratique l'obtention de l'autorisation formelle du Grand-Duc sous forme d'un arrêté grand-ducal n'apporte aucune plus-value.

M. le Président rappelle que la proposition de révision vise à adapter la Constitution à la pratique en cours, qui fait que l'arrêté grand-ducal de dépôt constitue au juste seulement un acte de pure forme. Il arrive qu'un projet de loi déposé à la Chambre des Députés est par la suite retravaillé de fond en comble par le Gouvernement et que le texte amendé ne correspond à la fin du compte plus au texte déposé et soumis au Conseil d'Etat, de sorte qu'on peut se demander s'il ne s'agit pas d'un nouveau projet de loi.

Il est d'avis qu'en cas d'intervention du Gouvernement, il faudra préciser qu'un ministre ne pourra pas déposer un projet de loi sans avoir obtenu au préalable l'aval du Conseil de Gouvernement, tel qu'il est actuellement le cas pour les projets de loi soumis à autorisation du Grand-Duc. Par ailleurs, il estime que le Règlement de la Chambre des Députés devrait alors déterminer le moment à partir duquel un projet de loi est considéré comme étant déposé à la Chambre des Députés. D'une manière générale, les formalités de dépôt d'un projet de loi à la Chambre des Députés devraient être spécifiées dans le Règlement de la Chambre des Députés.

En ce qui concerne le paragraphe 3 proposé par le Conseil d'Etat (article 86 de la proposition de révision), est soulevée la question de savoir s'il ne faudrait pas maintenir un article à part. Cette façon de procéder aurait le mérite de démarquer l'initiative législative populaire de l'initiative législative du Gouvernement et des députés.

Etant donné que les membres de la commission ne sont pas encore en mesure de se prononcer définitivement sur le texte, la commission y reviendra plus tard.

Articles 81 à 85 et 103, alinéa 1^{er}, deuxième phrase (article 72 selon le Conseil d'Etat)

Les articles sous examen traitent de la façon dont la Chambre des Députés procède à l'examen et au vote des lois. Le Conseil d'Etat propose d'en faire un seul article, subdivisé en paragraphes ayant trait aux différentes phases de l'adoption des textes législatifs. Il propose en outre de faire dans cet article état de l'intervention du Conseil d'Etat dans la procédure législative, en reprenant dans ce nouvel article les dispositions des paragraphes 1^{er}, premier alinéa, et 4 de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

L'article 81 de la proposition de révision a trait à l'adoption des lois par la Chambre des Députés. Il reprend sous une forme modifiée le contenu de l'article 46 de la Constitution actuelle.

La proposition de révision entend rester bien plus près du texte actuel que ne l'avait suggéré le Conseil d'Etat dans son avis du 9 décembre 2008 relatif au projet de loi 5967, en remplaçant simplement le terme « *assentiment* » par « *vote* ».

Même si la distinction des termes « *vote* » et « *adoption* » d'une loi n'est pas évidente, le Conseil d'Etat donne la préférence au terme « *voter* » dans le sens de décrire la façon dont une assemblée délibérative prend sa décision, tandis que le terme « *adopter* » mettra l'accent davantage sur le résultat du vote intervenu. Cette nuance semble également percer à travers la terminologie utilisée dans la Constitution française qui paraît, sans être tout à fait

conséquence sur ce point, privilégier le verbe « voter » pour décrire la décision du Parlement et le verbe « adopter » pour constater le résultat de la décision intervenue.

Le Conseil d'Etat préférerait partant le texte qu'il avait suggéré dans le cadre de son avis précité du 9 décembre 2008.

Les articles 82, 83 et 84 de la proposition de révision reprennent les dispositions des articles 66, 65 et 59 de la Constitution actuelle qui ont trait respectivement au droit de la Chambre des Députés d'amender les projets et propositions de loi, d'en diviser les articles et amendements proposés et de régler la manière de voter en vue de l'adoption des lois soumises à sa décision et à son obligation de procéder à un second vote constitutionnel pour chaque loi votée en première lecture, tout en prévoyant les conditions de la dispense de ce second vote.

Si l'article 82 ne donne pas lieu à observation quant au fond, le Conseil d'Etat se demande pourtant si le texte n'aurait pas avantage à viser de façon générale la prérogative de la Chambre des Députés d'amender les projets et propositions de loi qui lui sont soumis, documentant de la façon qu'elle ne saurait être tenue par les orientations données à leur projet ou proposition par les auteurs d'une initiative législative. A son avis, le droit d'amender un texte qui est soumis à la Chambre des Députés comprend la faculté d'en amender les articles ainsi que les amendements y apportés, le cas échéant, par les auteurs, tout comme le droit d'en diviser les articles, sans que ces précisions doivent obligatoirement continuer à figurer de façon explicite dans la Constitution.

Quant à l'article 83, le Conseil d'Etat note une coquille dans la deuxième phrase du premier alinéa. Il faudrait lire cette phrase conformément au texte de l'actuel article 65 : « Ce vote intervient toujours par appel nominal ». Par ailleurs, le Conseil d'Etat a proposé à l'endroit de l'article 74 (article 67 selon le Conseil d'Etat) d'y reprendre le troisième alinéa de l'article 83 relatif au vote par procuration. En ce qui concerne la reprise des dispositions légales précitées du 12 juillet 1996 relatives à l'intervention du Conseil d'Etat dans la procédure législative, le principe voulant que tous les projets et propositions de loi soient soumis au Conseil d'Etat, avant que la Chambre des Députés ne procède à leur adoption, fera l'objet d'un paragraphe à part. Par ailleurs, la faculté de la Chambre des Députés d'obliger le Conseil d'Etat de rendre son avis dans un délai de trois mois après y avoir été invité par la Chambre aura sa place derrière la disposition traitant de la possibilité de la Chambre des Députés de faire précéder le vote sur l'ensemble d'une loi par un vote portant sur un ou plusieurs articles.

L'article 84 de la proposition de révision fera, dans l'approche retenue par le Conseil d'Etat, l'objet d'un paragraphe à part de l'article qu'il propose de réserver à la procédure législative. Le texte en question ne donne pas lieu à observation.

Quant à l'article 85, il a trait à la promulgation. Le Conseil d'Etat renvoie aux développements repris à ce sujet à l'endroit du chapitre 3, section 2 (section 1^{re} selon le Conseil d'Etat).

Eu égard à l'analyse qui précède, le Conseil d'Etat propose de réserver la structure et le libellé suivants au nouvel article relatif à la procédure législative:

« **Art. 72.** (1) *Les lois sont adoptées par la Chambre des députés.*

(2) *La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.*

(3) Hormis le cas prévu au paragraphe 4, aucun projet de loi, aucune proposition de loi ni aucun amendement qui y serait proposé ne sont soumis au vote de la Chambre des députés qu'après avis du Conseil d'Etat.

(4) La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

Dans le cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.

(5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y a un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

(6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. »

En ce qui concerne le premier paragraphe proposé par le Conseil d'Etat

La commission se rallie à l'argument évoqué par le Conseil d'Etat que le terme « adopter » met l'accent davantage sur le résultat du vote intervenu.

Ainsi, elle fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le deuxième paragraphe proposé par le Conseil d'Etat

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Il est précisé que les députés ont autant que le Gouvernement le droit d'amender leurs propositions de loi, et ce conformément à l'article 71 du Règlement de la Chambre des Députés actuellement en vigueur.

En ce qui concerne les troisième et quatrième paragraphes proposés par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat propose de regrouper sous un seul article l'ensemble des dispositions concernant la procédure législative. Il y reprend les dispositions de l'article 2 de sa loi organique de 1996.

Il est souligné que le fait d'inscrire les dispositions de l'article 2 précité dans la Constitution (paragraphe 3 et 4, alinéa 3 de l'article 72 selon le Conseil d'Etat) entraîne un changement de paradigme fondamental en ce que le Conseil d'Etat, organe de consultation du Gouvernement, serait ainsi formellement intégré dans la procédure législative.

M. le Président propose, avant de discuter en détail des paragraphes 3 et 4, alinéa 3 proposés par le Conseil d'Etat, de consulter au préalable la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, notamment l'article 2 précité.

La commission se rallie à cette proposition et décide que le texte en question sera examiné au cours de la réunion de cet après-midi fixée à 14.15 heures.

Les alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 4, correspondant à l'article 83 de la proposition de révision, ne donnent pas lieu à observation.

En ce qui concerne le paragraphe 5 proposé par le Conseil d'Etat

Ce texte, qui correspond à l'article 84 de la proposition de révision, ne suscite pas de commentaire.

En ce qui concerne le paragraphe 6 proposé par le Conseil d'Etat

Ce paragraphe sera examiné au cours de la réunion de cet après-midi.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers