



CHAMBRE DES DEPUTES

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 :

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

- Continuation des travaux

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Lucien Weiler, M. Eugène Berger remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusé : M. François Biltgen, Ministre de la Justice

*

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

*

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

*

En ce qui concerne l'article 86 de la proposition de révision (article 71, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat), le représentant du Gouvernement déclare que le Gouvernement a une nette préférence pour le texte de la proposition de révision, comme il laisse plus de liberté à la Chambre des Députés.

M. le Président tient à souligner que le fait d'insérer l'initiative législative populaire dans le même article qui traite de l'initiative législative du Gouvernement et des députés la mettrait sur un pied d'égalité avec un projet de loi ou une proposition de loi. Or, comme elle constitue plutôt l'exception et que la décision n'appartiendra jamais à l'électorat, mais à la Chambre des Députés qui devra se prononcer à son sujet (elle pourra accepter ou refuser la proposition de loi « *populaire* »), il estime qu'un article à part, tel que prévu par la proposition de révision, serait plutôt indiqué. D'une manière générale, est soulevée la question de savoir si on ne devrait pas maintenir trois articles séparés au lieu de fusionner les dispositions relatives aux différentes initiatives législatives dans un seul et unique article.

L'orateur estime en outre que la Constitution devrait seulement se limiter à fixer la base légale et reléguer la question des modalités à la loi. Cette proposition de loi « *populaire* » devra revêtir la même forme qu'une proposition de loi. Y devront être joints un exposé des motifs et un commentaire des articles. En outre, devra être instauré un filtre permettant de refuser des initiatives législatives populaires contraires à la Constitution ou à des conventions internationales.

La commission considère que le terme « *législative* », supprimé par le Conseil d'Etat, devra être maintenu. A défaut, l'initiative législative populaire risquerait d'être confondue avec le droit de pétition.

Les membres de la commission, sans prendre une décision définitive, se prononcent plutôt pour le maintien du texte de la proposition de révision, ainsi que pour la division en trois articles.

*

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

Au cours de la réunion de ce matin, M. le Président a proposé de consulter au préalable la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, notamment l'article 2, avant de discuter en détail des paragraphes 3 et 4, alinéa 3 proposés par le Conseil d'Etat, et entraînant un changement de paradigme fondamental.

M. le Président souligne que le premier paragraphe de l'article 2 de la loi précitée, qui prévoit que : « *Aucun projet ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés et, sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis. (...)* », ne reflète pas la pratique courante. C'est en effet le troisième paragraphe du même article qui correspond à la réalité. Celui-ci dispose que : « *Dans le cas où le Gouvernement juge qu'il y a urgence pour la présentation d'un projet de loi, la Chambre peut en être saisie directement, sans que le Conseil d'Etat ait été entendu en son avis ; cependant la Chambre peut alors en ordonner le renvoi à fin d'avis préalable au Conseil d'Etat avant de le soumettre à la discussion. (...)* »

Il tient toutefois à souligner que la procédure législative actuellement appliquée n'est ni contraire à la Constitution, ni à l'article 2 précité.

L'adoption du texte proposé par le Conseil d'Etat laisserait apparaître ce dernier sous un autre jour. Se poserait alors la question de la légitimité du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne sa composition et son organisation. D'une manière générale, la question de la mise en place d'une deuxième Chambre législative verrait le jour.

Par le fait de vouloir inscrire les dispositions de l'article 2 précité dans la Constitution, le Conseil d'Etat entend les relever au rang d'une disposition constitutionnelle. Sa modification, aussi minime qu'elle soit, nécessiterait une majorité qualifiée, tandis qu'à l'heure actuelle la modification de la loi de 1996 précitée peut se faire avec une majorité simple.

L'orateur vient à la conclusion qu'à ce stade, les réflexions à propos du Conseil d'Etat ne sont pas assez mûres et réfléchies pour mener des discussions pareilles et aboutissant à un résultat concret. Il est d'avis qu'en ce moment l'article 84 proposé par le Conseil d'Etat suffira largement.

En ce qui concerne l'article 85 de la proposition de révision (article 72, paragraphe 6 selon le Conseil d'Etat), un représentant du groupe politique LSAP considère que la promulgation des lois constitue une attribution du Chef de l'Etat. Il s'agit en fait d'une fonction relevant du pouvoir exécutif, de sorte qu'il plaide pour le maintien de l'actuel article 34 de la Constitution, sinon pour le texte proposé par le Conseil d'Etat.

M. le Président peut également se rallier au texte proposé par le Conseil d'Etat, au vu de la philosophie des compétences liées du Grand-Duc et de l'inscription d'une disposition dans la Constitution prévoyant qu'en cas de refus du Grand-Duc d'exercer ses attributions constitutionnelles, il est à considérer comme ayant abdicqué. Au surplus, le texte du Conseil d'Etat est formulé en termes d'un ordre voire d'une obligation.

Eu égard aux discussions qui précèdent, la commission décide de faire sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, mis à part les paragraphes 3 et 4, alinéa 3. L'article 103, alinéa 1^{er}, 1^{ère} et 2^{ème} phrases de la proposition de révision est donc maintenu dans sa version initiale.

Ainsi, les articles 81 à 85 de la proposition de révision devenant l'article 72 prendront la teneur suivante :

~~« **Art. 81. Art. 72.** (1) Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. Les lois sont adoptées par la Chambre des dDéputés.~~

~~**Art. 82.** (2) La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés 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.**~~

~~**Art. 83. (4) (3) 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.***~~

Art. 84. (5) (4) 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.

Art. 85. (6) (5) La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. »

Article 87 (article 73 selon le Conseil d'Etat)

Le référendum est inscrit dans la Constitution actuelle depuis la révision de l'article 52 du 15 mai 1919 (transféré vers l'article 51 lors de la révision du 21 mai 1948).

Le référendum en matière législative ne peut toutefois avoir lieu que dans les cas et sous les conditions qui sont déterminés par la loi. Dans la mesure où le pouvoir législatif appartient à la seule Chambre des Députés, les consultations populaires ne sauraient avoir que le caractère d'avis susceptibles d'orienter le législateur, mais ne pouvant entamer l'exclusivité de la compétence lui confiée par la Constitution de « faire la loi ».

La révision de l'article 114 de la Constitution actuelle du 19 décembre 2003 a permis d'alléger la procédure des révisions de la Constitution en ce qu'il prévoit la possibilité de remplacer le second vote à la majorité qualifiée de la Chambre des Députés par un référendum à l'effet contraignant, décidant de l'adoption ou non d'une modification de la Constitution que la Chambre des Députés a votée en première lecture. L'initiative du référendum en matière constitutionnelle appartient à un quorum minoritaire de députés (soit plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés) ou à l'initiative populaire (soit vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives).

Le référendum en matière législative et en matière constitutionnelle se différencie donc à un double titre: le premier ne peut avoir lieu qu'à l'initiative de la Chambre des Députés prise sous forme d'une loi répondant aux conditions de vote et d'adoption généralement prévues à cet effet, et n'a d'un point de vue juridique qu'un caractère consultatif. L'initiative d'un référendum en matière constitutionnelle doit être demandée par une minorité de députés ou par 25.000 électeurs inscrits. La décision de l'électorat a dans ce cas de figure un caractère juridiquement contraignant.

L'article 87 de la proposition de révision reprend les dispositions relatives à la consultation populaire en matière législative, tout en y apportant plusieurs modifications.

Le Conseil d'Etat est également d'avis que le principe de la démocratie représentative, dorénavant inscrit au chapitre 1^{er} de la Constitution, ne doit pas être ébranlé par un recours trop facile et dès lors trop fréquent à la consultation directe des électeurs, consultation qui doit rester l'exception, comme le souligne à bon escient le commentaire dudit article 87.

Le Conseil d'Etat rappelle que dans le cadre de l'examen du projet de loi relative au référendum au niveau national (document parlementaire 5132), il s'était opposé au maintien du troisième volet relatif à l'initiative populaire en matière législative, au motif que pareille initiative populaire n'était pas admise aux termes des dispositions constitutionnelles en vigueur. En insérant l'article 86 dans sa proposition de révision, la commission parlementaire entend maintenant « créer la base constitutionnelle pour légiférer en cette matière ».

Le Conseil d'Etat renvoie à son examen des articles 79, 80 et 86 (article 71 selon le Conseil d'Etat) pour rappeler qu'il a proposé de traiter les dispositions relatives aux initiatives législatives populaires ensemble avec l'initiative législative conférée au pouvoir exécutif et aux députés individuels.

Devant la toile de fond de ces considérations, l'approche retenue dans la proposition de révision soulève plusieurs questions que le Conseil d'Etat analyse successivement.

Le nouveau libellé proposé soulignerait mieux que le texte actuel qu'il appartient au seul législateur de décider de l'opportunité et des conditions d'un référendum tout en laissant ouverte la question des personnes appelées à y participer. Ce choix est conditionné selon les auteurs par l'avis du Conseil d'Etat du 18 janvier 2005 rendu à la demande du Gouvernement en vue de définir le corps électoral appelé à participer à un référendum dans le cadre de la procédure d'approbation d'un traité se plaçant dans le contexte de l'intégration européenne. Le Conseil d'Etat avait en effet estimé que, vu l'emplacement de l'article 51 dans le chapitre de la Constitution actuelle relatif à la Chambre des Députés, qui pour le surplus a trait aux élections parlementaires, le paragraphe 7 de l'article 51 ne saurait viser d'autres électeurs que ceux inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives.

De façon générale, une consultation populaire qui porte sur un transfert de souveraineté à des institutions internationales, comme ce fut par exemple le cas lors du référendum du 10 juillet 2005 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, ne peut faire intervenir d'après le Conseil d'Etat que les citoyens électeurs dont question à l'article 63 de la proposition de révision (article 61 selon le Conseil d'Etat), seuls dépositaires des droits de souveraineté nationale susceptibles d'être transférés.

Le Conseil d'Etat relève qu' « *en omettant toute mention des électeurs appelés à participer à un référendum, les auteurs de la proposition de révision estiment éviter l'écueil contre lequel s'était brisée la volonté politique de laisser participer au référendum précité les électeurs pour le Parlement européen* ». En insérant l'article sous examen dans la section relative aux attributions législatives de la Chambre des Députés, ils entendent conférer au législateur la compétence de décider souverainement des conditions d'organisation des référendums, y compris la détermination des électeurs admis à y participer.

Il est difficile au Conseil d'Etat de cautionner pareille disposition dont le libellé très général ne permettrait pas seulement d'étendre la consultation à des personnes qui ne font pas partie du corps élisant la Chambre des Députés, mais pourrait tout aussi bien être lu dans le sens que le législateur aura à son gré la faculté d'écarter certaines catégories d'électeurs, en fonction par exemple de critères géographiques, voire socioprofessionnels ou encore liés au sexe ou à l'âge.

Le Conseil d'Etat donne dès lors la préférence à une rédaction maintenant la mention actuelle des électeurs et prévoyant que lorsque le législateur le souhaite, il ne sera pas fait appel au seul corps électoral participant aux élections législatives, mais au corps électoral prévu pour l'élection du Parlement européen ou pour les élections communales, à condition évidemment que le référendum n'ait pas à se prononcer sur un transfert à l'Union européenne ou à une autre organisation internationale de droits souverains luxembourgeois. Cette approche ne touchera pas par ailleurs à la prérogative des autorités locales, inscrite dans la loi communale, d'organiser des référendums sur le territoire de leur commune, ni au référendum pouvant prendre place dans le cadre d'une révision constitutionnelle.

Une deuxième observation concerne la faculté donnée à la Chambre des Députés de fixer non seulement les conditions d'un référendum qu'elle aura décidé d'organiser, mais également les effets. De l'avis du Conseil d'Etat, pareille faculté du législateur se poserait en porte-à-faux tant à l'égard du principe constitutionnel désignant le régime politique du

Luxembourg comme étant celui d'une démocratie parlementaire où le dernier mot appartient à la seule Chambre des Députés, qu'à l'égard de l'article 81 de la proposition de révision (article 72, paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'Etat) faisant de la décision de la Chambre des Députés la seule condition d'existence d'une loi.

Il propose avec insistance de ne pas changer la portée juridique du référendum, telle que conçue par les constituants en 1919.

Le Conseil d'Etat propose donc de donner à l'article 87 (article 73 selon le Conseil d'Etat) le libellé suivant :

« **Art. 73.** *La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.*

D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat. »

M. le Président juge nécessaire de vérifier si la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national est conforme au texte proposé par le Conseil d'Etat. Il tient à relever que ce texte n'est pas sans poser problème dans le cadre d'un référendum où plusieurs questions de caractère différent seraient posées, l'une en relation avec le transfert de l'exercice de pouvoirs de l'Etat à l'Union européenne ou à une institution internationale et l'autre pas.

Il se demande s'il est vraiment nécessaire de prévoir une procédure aussi compliquée que celle proposée par le Conseil d'Etat, alors que le référendum en matière législative, même en cas d'élargissement des électeurs appelés à y participer, a toujours, d'un point de vue juridique, un caractère consultatif.

Le texte de la proposition de révision, de par son libellé général, donne la possibilité au législateur d'étendre la consultation à des personnes ne faisant pas partie du corps électoral élisant la Chambre des Députés. Or, le texte, tel que proposé par le Conseil d'Etat, exclut d'emblée l'extension du corps électoral lorsqu'il y a lieu de se prononcer sur un transfert à l'Union européenne ou à une autre institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat.

Un représentant du groupe politique LSAP relève que son parti politique penche plutôt pour une extension du corps électoral en cas d'un référendum législatif. Cette mesure constituerait un premier pas visant à pallier en quelque sorte le déficit démocratique. La décision de l'extension des personnes appelées à participer au référendum devrait, à ses yeux, être prise avec une majorité qualifiée. Ainsi, les conditions de garantie nécessaires pour une éventuelle extension du corps électoral seraient données. Il souligne encore que, bien que le référendum législatif n'ait qu'un caractère consultatif, il se peut toutefois que le pouvoir législatif se sente politiquement lié par le résultat de celui-ci.

Vu que la décision en la matière dépendra de la décision que la commission prendra en ce qui concerne l'extension éventuelle du droit de vote actif aux élections législatives (question à discuter en interne par les partis politiques), la commission (ayant plutôt tendance à maintenir le texte de la proposition de révision) décide de suspendre les discussions sur l'article sous examen.

Le représentant du groupe politique déi gréng tient néanmoins encore à souligner que dans les deux cas de figure, une extension du corps électoral ne se ferait pas de manière

automatique. Elle nécessiterait l'assentiment de la Chambre des Députés moyennant une loi spéciale.

Section 4.- Autres prérogatives de la Chambre des Députés (Section 4.- Des autres attributions de la Chambre des députés, selon le Conseil d'Etat)

Dans la lignée de la forme rédactionnelle des intitulés des chapitres et sections proposée ci-avant, le Conseil d'Etat suggère le libellé suivant pour l'intitulé de la section sous examen : « *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés* ».

La commission fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat, sauf à écrire « *Chambre des Députés* ».

Article 88 (article 74 selon le Conseil d'Etat)

A l'instar des autres démocraties parlementaires européennes, la Constitution luxembourgeoise réserve depuis 1848 à la Chambre des Députés un droit d'enquête qui est inscrit à l'article 64 de la Constitution actuelle, mais que la proposition de révision transfère vers le nouvel article 88, tout en complétant les dispositions afférentes.

Dans son avis du 23 février 2010 relatif à la proposition de loi 5331 qui est devenue la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, le Conseil d'Etat avait mis en exergue le bien-fondé de ce droit d'enquête dans les termes suivants: « *L'enquête parlementaire est un instrument au service des représentants du peuple. Son utilité est incontestable. Il permet à la Chambre d'exercer en toute indépendance un contrôle sur le fonctionnement de l'Etat, tant au niveau institutionnel qu'administratif et de clarifier des situations que le Parlement estime appropriées d'instruire, dans le cadre de sa mission de veiller aux intérêts généraux du pays (article 50 de la Constitution).* »

Il avait en outre constaté que, quant à l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, le cadre constitutionnel actuel ne permet pas de s'écarter de la règle de la majorité résultant de l'article 62, premier alinéa de la Constitution, tout en notant que « *l'introduction de la minorité qualifiée (pour initier une enquête parlementaire) constituerait une entorse intéressante à la règle de la majorité* ». Or, le Conseil d'Etat estime que la proposition de révision sous examen apparaît comme réponse appropriée à la question soulevée, de sorte qu'il marque son accord avec l'article 88.

L'article sous examen se lirait partant comme suit:

« **Art. 74.** *La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.*

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. »

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à maintenir l'orthographe suivante « *Chambre des Députés* ». Le fait de prévoir qu'un tiers des députés peut demander l'institution d'une commission d'enquête vise à renforcer les pouvoirs de contrôle de la Chambre des Députés, notamment ceux de l'opposition.

Dans un souci de sécurité juridique, la commission préconise que cette précision soit inscrite dans le Règlement de la Chambre des Députés, ainsi que dans la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires.

Article 89 (article 75 selon le Conseil d'Etat)

L'article 89 reprend sous une forme modifiée les modalités de recevabilité des pétitions adressées à la Chambre des Députés qui se trouvent inscrites à l'article 67 de la Constitution actuelle. La proposition de révision retient comme corollaire de son article 38 (article 28 selon le Conseil d'Etat) relatif au droit de pétition, la prérogative de la Chambre des Députés de recevoir ces pétitions, tout en renvoyant pour le détail à son Règlement.

L'article 89, qui ne donne pas lieu à observation, aurait dès lors la teneur suivante :

« Art. 75. La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement. »

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à maintenir l'orthographe « *Chambre des Députés* ». En outre, dans un souci de cohérence avec le Règlement de la Chambre des Députés, le terme « *règlement* » est écrit avec une lettre majuscule.

Section 5.- Statut du député (Section 5.- Du statut du député selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de retenir la forme suivante pour l'intitulé de la section 5: « Section 5.- *Du statut du député* » conformément à sa proposition afférente à l'endroit des autres sections du chapitre sous examen.

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

Articles 90 et 91 (articles 77 et 78 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 90 et 91 qui ont trait à l'immunité parlementaire et aux exceptions que la Constitution prévoit à cet effet correspondent aux articles 68 et 69 de la Constitution actuelle, à l'exception du numéro de l'article auquel il est renvoyé.

Le libellé en question n'a été introduit dans la Constitution que lors de la révision du 1^{er} juin 2006 et ne donne pas lieu à observation, sauf pour ce qui est de la référence aux sessions parlementaires. Si le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition de ne plus faire état dans le texte constitutionnel de la subdivision de la législature en sessions (article 76 de la proposition de révision, article 68 selon le Conseil d'Etat), l'article 78 sous examen ne devra pas non plus en faire mention. En outre, dans l'optique où une session parlementaire n'est censée dorénavant se terminer que par l'ouverture de la session suivante, il n'y aura plus de période en cours de législature où la Chambre des Députés ne sera pas en session.

Se pose encore la question du sort réservé à son mandat parlementaire, lorsqu'un député a été privé par la Justice de son droit d'éligibilité. Etant donné que la question se trouve réglée à suffisance de droit à l'article 128 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas besoin d'en faire une mention formelle dans la Constitution.

Les articles 90 et 91 de la proposition de révision se liraient dès lors comme suit :

« Art. 77. Aucune action, ni civile ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 78. A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.

Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés.

Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. »

L'article 90 de la proposition de révision (article 77 selon le Conseil d'Etat) ne suscite pas de commentaire de la part du Conseil d'Etat, sauf à supprimer la virgule derrière le terme « civile ».

En ce qui concerne l'article 91 de la proposition de révision (article 78 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose de ne plus faire référence aux sessions parlementaires.

La commission suit le Conseil d'Etat en ses propositions. Elle tient toutefois à réitérer sa remarque formulée dans sa réunion du 21 novembre 2012 (cf. P.V. IR 10) que, selon la conception nouvelle, la législature fonctionne de manière continue et n'est partant plus interrompue par des sessions, de sorte que tant la Constitution que le Règlement de la Chambre des Députés doivent faire abstraction de l'évocation de la subdivision de la période législative en session.

Article 92 (article à supprimer selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen a trait à l'indemnité à laquelle peuvent prétendre les membres de la Chambre des Députés. Ce principe figure dans la Constitution depuis 1848.

La proposition de révision reprend littéralement le contenu de l'article 75 de la Constitution actuelle.

Conformément à ses interrogations soulevées à l'endroit des considérations introductives au chapitre sous examen, le Conseil d'Etat se demande s'il est nécessaire, voire opportun de maintenir l'article 92 de la proposition de révision dans la Constitution ou s'il ne suffirait pas de reléguer la question à la loi ordinaire. En effet, pareille disposition, dont le principe même n'est certainement pas contesté, n'est pas non plus prévue en relation avec les droits à indemnisation, voire la rémunération des représentants des autres institutions étatiques.

Dans un souci d'homogénéité, le Conseil d'Etat propose dès lors de faire abstraction du contenu de l'article 92.

Si toutefois la Chambre des Députés entendait maintenir la disposition, le texte, qui ne donne pas lieu à observation, se lirait comme suit:

[« **Art. ...** *La loi fixe le montant et les conditions d'octroi de l'indemnité à laquelle les députés ont droit, outre leurs frais de déplacement. »*]

La commission se prononce contre la suppression de l'article 92. La fixation par la loi des conditions d'octroi de l'indemnité à laquelle les députés ont droit contribue à la transparence et met ainsi les députés à l'abri de tout reproche de vouloir se remplir les poches en douce.

Le texte de la proposition de révision est donc maintenu, sauf à remplacer le début de la phrase « *Les membres de la Chambre des Députés toucheront* » par « *Les députés touchent* ».

Chapitre 5.- Du Gouvernement (Chapitre 5.- Du Gouvernement, selon le Conseil d'Etat)

La commission entame l'examen de ce chapitre, quitte à revenir éventuellement, en présence du Ministre de la Justice, sur les articles discutés.

*

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat souligne qu'il ne procède pas seulement à l'examen de la proposition de révision, mais également du projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution (document parlementaire 5339), (ci-après « *le projet gouvernemental* »), vu qu'il a servi d'orientation à la proposition de révision.

Article 93 (Article 77, paragraphe 1^{er} du projet gouvernemental, article 80, premier alinéa selon le Conseil d'Etat)

L'article 93 reprend le texte du projet gouvernemental, tout en prévoyant la possibilité de plusieurs Vice-premiers ministres.

Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le texte proposé sous réserve des adaptations suivantes:

- Est-il nécessaire de reprendre le titre de « *Ministre d'Etat* » au niveau de la Constitution? Si cette mention entend rappeler que le Premier ministre a dans ses attributions le ministère d'Etat, il y a une interférence avec le dispositif traitant de l'organisation du Gouvernement et des attributions ministérielles. S'il s'agit d'une référence au titre historique, le Conseil d'Etat relève que dans l'organisation gouvernementale de nos pays voisins, ce titre a d'autres significations (par exemple en Belgique, il s'agit d'un titre honorifique). Le Conseil d'Etat plaide donc pour la suppression de cette mention.
- D'un point de vue formel, il convient d'écrire « *d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres* », « *de ministres* » et « *de secrétaires d'Etat* ».

Le Conseil d'Etat note que le libellé proposé ne permet plus de retenir la fiction que les conseillers de Gouvernement font partie du Gouvernement et que l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal en fixe le nombre et l'évolution de la carrière. Dans le cadre d'une démocratie parlementaire, l'appartenance au Gouvernement doit être limitée aux personnes assumant leur responsabilité politique devant le Parlement. Dès lors, il ne semble guère admissible que des emplois dans la haute fonction publique soient créés directement sur base des dispositions constitutionnelles organisant le Gouvernement, alors même qu'une autre disposition constitutionnelle réserve la création de tout emploi rémunéré auprès de l'Etat à la loi formelle. Les fonctionnaires de cette carrière devront donc relever à tous les égards du régime général de la fonction publique, solution en ligne avec le statut juridique que le Conseil d'Etat demande par ailleurs de réserver au personnel de la Chambre des Députés.

L'article 93, qui d'après le Conseil d'Etat constituerait l'article 80, premier alinéa, serait libellé comme suit:

« *Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat.* »

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition en ce qui concerne la suppression du titre « *Ministre d'Etat* ». Quant à l'orthographe des titres de « *Vice-Premiers Ministres* », « *Ministres* » et « *Secrétaires d'Etat* », M. le Président demande à ce que M. le Ministre de la

Justice informe la commission sur l'orthographe que le Gouvernement souhaite retenir pour ces titres.

En outre, il souhaite savoir si le Gouvernement désire prévoir la possibilité de plusieurs Vice-Premiers Ministres.

Article 94, paragraphe 1^{er} (Article 77, paragraphe 3 du projet gouvernemental, article 80, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se rallie à la position des auteurs de la proposition de révision d'après laquelle la phase précédant la formation du Gouvernement n'a pas sa place dans la Constitution. En effet, un tel formalisme ne paraît guère souhaitable, à moins que l'on ne choisisse la voie d'une élection du Premier Ministre par la Chambre des Députés, comme tel est le cas en Allemagne pour l'élection du Chancelier fédéral ou en Espagne pour l'élection du Président du Conseil.

Le Conseil d'Etat se prononce à titre principal en faveur de la nomination et de la révocation du Premier Ministre et des autres membres du Gouvernement par le Chef de l'Etat. Il est évident que dans les deux hypothèses, la compétence du Chef de l'Etat sera en principe d'ordre purement formel. Ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'il accepterait la formule d'une nomination et d'une révocation des membres du Gouvernement sur proposition du Premier Ministre.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose à l'endroit de l'article sous revue, qui constituerait selon la structure qu'il a suggérée le deuxième alinéa de l'article 80, le libellé suivant:

« Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions. »

A titre subsidiaire, le texte pourrait encore prendre la teneur suivante:

« Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre ainsi que, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions. »

M. le Président rappelle que la proposition subsidiaire du Conseil d'Etat a été discutée longuement avec le Premier Ministre au cours de la période législative précédente et la commission était parvenue à la conclusion de ne pas accepter une disposition pareille, qui permettrait au Premier Ministre de s'interposer dans la nomination des autres membres du Gouvernement par le Grand-Duc.

Article 94, paragraphe 2 (article 77, paragraphe 3 du projet gouvernemental, article 81, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat)

Selon l'article 94, paragraphe 2, l'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.

Dans son avis, le Conseil d'Etat rappelle l'arrêt du Conseil d'Etat, Comité du contentieux, du 24 février 1976 qui retient que lorsqu'un arrêté grand-ducal « a été pris en vertu de l'art. 76 de la Constitution qui abandonne au Grand-Duc d'organiser son Gouvernement [,] il s'agit en l'occurrence d'un pouvoir autonome procédant de l'idée de la séparation des pouvoirs et devant permettre au Grand-Duc de déterminer en pleine indépendance du Parlement l'organisation intérieure de son Gouvernement ; dans ce domaine le pouvoir du Grand-Duc est originaire et discrétionnaire et, par conséquent, les arrêtés y relatifs, basés sur l'art. 76, sont des actes équipollents aux lois ».

Sans vouloir remettre en cause le caractère équipollent à la loi de l'arrêté portant organisation du Gouvernement, le Conseil d'Etat ne peut toutefois pas suivre la proposition de révision d'après laquelle l'arrêté grand-ducal pourrait même déroger aux lois existantes. Pour le Conseil d'Etat, une telle disposition ouvrirait la porte à l'arbitraire. En effet, l'arrêté grand-ducal a pour seule finalité de permettre au Gouvernement d'assurer de façon indépendante son organisation ; il ne saurait donc interférer avec les compétences des autres pouvoirs. Le Conseil d'Etat soulève le problème causé par la pratique du législateur d'assigner à un ministre déterminé l'exécution d'une loi. Si les compétences des ministères changent, les attributions ministérielles ne sont plus en phase avec la loi. A son avis, le risque signalé est atténué si la loi se réfère au ministre compétent pour une matière et non au titre du ministre.

D'après le Conseil d'Etat, il devrait incomber au Gouvernement de régler son organisation et son fonctionnement. Tant le projet gouvernemental que la proposition de révision étoffent le dispositif constitutionnel par des détails, qui en dernière analyse devraient relever du règlement interne du Gouvernement. Tel est notamment le cas pour l'article 99 de la proposition de révision, qui porte sur des délibérations à prendre par le Conseil de Gouvernement ou encore l'article 78 du projet gouvernemental.

Cette autonomie concédée au Gouvernement ne devrait pas s'opposer à ce que la Constitution précise que chaque membre du Gouvernement est responsable individuellement de ses actions, comme le Conseil d'Etat le propose dans le texte de l'article 81 selon la structure qu'il a suggérée.

Compte tenu de ses observations, le Conseil d'Etat propose le libellé suivant :

« Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. »

Un représentant du groupe politique LSAP est d'avis qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes, un arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement ne peut pas déroger à une loi.

M. le Président se demande pour quelle raison il faut un règlement interne qui devra être approuvé par voie d'arrêté grand-ducal. Il estime utile d'entendre le Gouvernement sur la question de son organisation interne, laquelle devrait, en application du principe de la séparation des pouvoirs, être déterminée par le Gouvernement seul.

Article 94, troisième paragraphe (article 80, alinéa 2, 2^{ème} et 3^{ème} phrases)

Le Conseil d'Etat est d'avis, à l'instar de ce qu'il a proposé dans le chapitre 4 relatif à la Chambre des Députés, que l'assermentation des représentants des pouvoirs étatiques ne mérite plus une place formelle dans la Constitution. Il y a lieu de prévoir cette formule dans une loi, conformément au principe inscrit à l'article 139 de la proposition de révision (article 21 selon le Conseil d'Etat).

La commission constate que le Conseil d'Etat propose encore de compléter cet article par une disposition ayant trait au sort des fonctions du Gouvernement ou d'un de ses membres en cas de leur démission.

M. le Président donne à considérer que cette disposition risque de poser problème dans l'hypothèse où un Ministre ne pourra plus démissionner pour des raisons de santé. Dans ce cas, la personne concernée ne pourra pas être démissionnée, faute de décision personnelle, à moins que le Gouvernement lui-même démissionne. Pour cette raison, il estime qu'il serait plus judicieux de faire abstraction de ce cas de figure et de maintenir le bout de phrase « *et met fin à leurs fonctions* » à l'endroit de l'article 94, paragraphe 1 de la proposition de révision (article 80, deuxième alinéa, deuxième phrase selon le Conseil d'Etat).

En ce qui concerne le serment à prêter par le Gouvernement, l'orateur est d'avis que, par analogie au serment à prêter par les députés, la formule du serment doit être inscrite dans la Constitution. Dans l'idéal, elle devrait correspondre à celle retenue pour les députés. Une décision définitive à cet égard sera prise en présence de M. le Ministre de la Justice.

Article 95 (article 77, paragraphe 4 du projet gouvernemental, article 80, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat)

L'article 95 sur les incompatibilités applicables aux membres du Gouvernement ne donne pas lieu à observation, sauf à remplacer les termes « *du conseil communal* » par les termes « *d'un conseil communal* ».

Cet article, qui constituerait le troisième alinéa de l'article 80, serait donc libellé comme suit:

« Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle. »

La commission décide de faire sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat. Il est encore précisé que le fait de viser toute activité professionnelle implique que toute sorte d'activité professionnelle est interdite, donc même les activités littéraires jusqu'à présent autorisées par le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Article 96 (article 76 du projet gouvernemental, article 79 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat relève que le chapitre consacré au Gouvernement devrait être introduit par une description sommaire des fonctions de l'organe, à l'instar des autres chapitres de la Constitution. Il considère donc que l'emplacement retenu par les auteurs de la proposition n'est pas heureux.

D'après le texte du projet gouvernemental, l'article 76 de la Constitution actuelle prendrait la teneur suivante: « *Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. Il participe à l'exercice du pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.* » Quant au libellé à retenir, on peut encore se référer à l'article 20 de la Constitution française d'après lequel « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ...* ». D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat préférerait s'appuyer sur le libellé du texte français correspondant.

Si les deux textes en présence assignent au Gouvernement la direction de la politique générale du pays, la proposition de révision ne retient pas le dispositif prévu par le projet gouvernemental en vertu duquel le Gouvernement participe à l'exercice du pouvoir exécutif.

D'après l'article 52, deuxième alinéa de la proposition de révision, le Grand-Duc exerce le pouvoir exécutif. Toujours est-il que ce pouvoir se trouve limité par l'exigence du contreseing ministériel. Tant la conception juridique que la conception politique de l'exercice du pouvoir exécutif dans un régime parlementaire militent donc en faveur de la consécration du principe de la participation du Gouvernement à celui-ci. Conformément à la proposition de texte qu'il propose de réserver à l'article 52, deuxième alinéa de la proposition de révision (article 42 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat préférerait que le texte reprenne l'idée que le pouvoir exécutif est exercé conjointement par le Grand-Duc et le Gouvernement. Il pourrait concevoir que cette disposition figure parallèlement à celle suggérée à l'endroit du chapitre 3 relatif au Grand-Duc.

Afin d'opérer un regroupement des différentes dispositions ayant trait au pouvoir réglementaire, le Conseil d'Etat propose de prévoir la possibilité du Grand-Duc de déléguer l'exercice du pouvoir réglementaire dans le cadre du chapitre 3 réservé au Grand-Duc, de sorte que le dispositif afférent de l'article 97 de la proposition de révision peut être supprimé à l'article sous revue.

Au vu de ces observations, l'article 79 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat, pourrait prendre la teneur suivante:

« **Art. 79.** *Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.*

Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. »

De l'avis d'un représentant du groupe politique LSAP, le Gouvernement ne détermine pas tout seul la politique générale. Il estime en effet que le Gouvernement et la Chambre des Députés se trouvent sur un pied d'égalité. La commission partage cette analyse et se prononce contre le texte proposé par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le deuxième alinéa proposé par le Conseil d'Etat, la commission décide, dans un souci de cohérence, de reprendre le même texte que celui retenu à l'endroit de l'article 52, alinéa 2 de la proposition de révision (article 42, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat), à savoir : « *Il exerce le pouvoir exécutif dans les limites prévues par la Constitution et les lois.* » Elle renvoie à ses considérations développées à l'égard de cet article.

Article 97 (article 45, paragraphe 1, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat)

L'article 97 traite du pouvoir réglementaire délégué par le Grand-Duc aux membres du Gouvernement. Se référant aux observations qui ont été faites dans le cadre de l'examen de l'article qui précède et qui préconisent un regroupement des dispositions relatives à l'exercice du pouvoir réglementaire sous le chapitre 3, cet article est à supprimer selon le Conseil d'Etat. Il note qu'en tout état de cause, le texte serait à redresser alors qu'il y a lieu de remplacer les termes « *de son Gouvernement* » par les termes « *du Gouvernement* ».

Il est rappelé que lors de l'examen de l'article 54 de la proposition de révision, la commission a décidé de faire sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Article 98 (article 78 du projet gouvernemental, article 81, alinéas 1 et 2 selon le Conseil d'Etat)

L'exercice des attributions des membres du Gouvernement est soit individuel, soit collectif. Le Conseil d'Etat entend préciser que l'action du Gouvernement s'exerce collégalement en conseil et que l'action individuelle des membres du Gouvernement porte sur les affaires des départements dont ils ont la charge. La responsabilité ultime incombe au Gouvernement qui

l'assume en collège ; toutefois, pour les portefeuilles dont ils ont la charge, les membres du Gouvernement sont individuellement responsables.

Ainsi, le paragraphe 1^{er} de l'article 98 de la proposition de révision (premier alinéa de l'article 81 selon le Conseil d'Etat), serait libellé comme suit:

« Le Gouvernement exerce ses attributions collégalement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge. »

Ce libellé rendrait superfétatoire la précision qui figure au paragraphe 2 de l'article 98 de la proposition de révision et suivant laquelle *« les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement »*.

Le Conseil d'Etat souligne également que la proposition de révision ne reprend pas l'article 78, paragraphe 4 du projet gouvernemental qui prévoit que *« Le Premier Ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale »*. Sans vouloir redéfinir le rôle du Premier ministre, et sans vouloir lui donner un rôle prédominant au sein du Gouvernement, le Conseil d'Etat propose d'ancrer dans la Constitution les précisions qui figurent actuellement dans l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Au regard des exemples étrangers, le Conseil d'Etat voit l'utilité de reprendre à cet égard le texte prévu par le projet gouvernemental.

Le deuxième alinéa de l'article 81 selon le Conseil d'Etat serait ainsi libellé comme suit:

« Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. »

M. le Président donne à considérer que le Gouvernement ne constitue pas un organe collégial au sens du collège des bourgmestre et échevins, lequel assure la gestion journalière de la commune. Le fait de subdiviser le paragraphe 1 de l'article 98 de la proposition de révision (article 81, alinéa 1^{er} selon le Conseil d'Etat) en deux phrases donne l'impression que la première phrase constitue la règle et la deuxième l'exception, *quod non*.

Au vu des arguments développés ci-dessus, il est proposé de maintenir le texte de la proposition de révision, sauf à reformuler légèrement le début de la phrase et à la compléter *in fine* par le bout de phrase *« pour les affaires dont ils ont la charge »*.

Quant au deuxième alinéa proposé par le Conseil d'Etat reprenant des dispositions figurant actuellement dans l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, un représentant du groupe politique LSAP, tout en pouvant souscrire à l'idée d'inscrire une disposition pareille dans la Constitution, se demande néanmoins si le bout de phrase *« Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat »* reflète effectivement la pratique, sachant que le Premier ministre ne peut pas s'ingérer dans les affaires d'un ministère ? En cas de suppression de ce bout de phrase, l'alinéa 2 pourrait prendre la teneur suivante :

« Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille à l'unité de l'action gouvernementale. »

La commission estime que le texte proposé par le Conseil d'Etat est à revoir et elle décide d'y revenir en présence du Ministre de la Justice.

Article 99 (article à supprimer selon le Conseil d'Etat)

Selon l'article 99, les projets de loi et de règlement ainsi que toute disposition à soumettre au Grand-Duc doivent faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.

Le Conseil d'Etat est d'avis que ces dispositions relèvent de l'organisation et du fonctionnement internes du Gouvernement et n'ont pas leur place dans la Constitution.

En ordre subsidiaire, il rend attentif que le libellé proposé prohibe la faculté actuelle de prendre des décisions par voie sommaire en cas d'urgence, prohibition qui pourrait s'avérer préjudiciable à l'action gouvernementale. En cas du maintien du texte de la proposition de révision, l'article sous revue serait à compléter par une disposition dérogatoire. Dans le même contexte, il est, aux yeux du Conseil d'Etat, redondant de préciser que le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Chef de l'Etat. Il en serait de même pour la dissolution de la Chambre des Députés, suite au texte que le Conseil d'Etat a proposé de donner à l'article 99, paragraphe 3 de la proposition de révision (article 69, premier alinéa selon le Conseil d'Etat).

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose la suppression de l'article sous examen.

Au vu des arguments évoqués par le Conseil d'Etat, la commission s'interroge sur la nécessité de maintenir cet article. Elle y reviendra au cours de la prochaine réunion.

Article 100 (Article 103 selon le Conseil d'Etat)

Cet article sera analysé en détail au cours de la prochaine réunion.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers