



## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2012-2013

---

TB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 5 décembre 2012

##### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 19 et 21 (matin) novembre 2012
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution  
- Continuation des travaux

\*

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

M. François Biltgen, ministre de la Justice

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

\*

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

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 19 et 21 (matin) novembre 2012**

Les projets de procès-verbaux repris sous rubrique sont approuvés à l'unanimité.

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

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

En présence de M. le ministre de la Justice, la commission revient sur les articles dont elle a entamé l'examen au cours de sa réunion du 28 novembre 2012 (après-midi).

Le commentaire de ces articles figure dans le procès-verbal afférent et n'est partant plus repris dans le détail dans le présent procès-verbal.

### Article 93 (Article 77, paragraphe 1<sup>er</sup> du projet gouvernemental, article 80, premier alinéa selon le Conseil d'Etat)

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat plaide pour la suppression de la mention du « *Ministre d'Etat* ». En outre, il est d'avis que 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* ».

Dans sa réunion du 28 novembre précitée, la commission a décidé de suivre 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 a exprimé le souhait que M. le ministre de la Justice informe la commission sur l'orthographe que le Gouvernement souhaite retenir pour ces titres. En outre, il a souhaité savoir si le Gouvernement désire prévoir la possibilité de plusieurs Vice-premiers ministres.

M. le ministre de la Justice ne s'oppose ni à l'orthographe proposée par le Conseil d'Etat pour les titres de « *Vice-Premiers Ministres* », « *Ministres* » et « *Secrétaires d'Etat* », ni au texte de la proposition de révision repris par le Conseil d'Etat, visant un ou plusieurs Vice-premiers ministres.

Quant à la remarque du représentant du groupe politique déi gréng que, dans un souci de cohérence avec la proposition de texte faisant référence à « *un ou plusieurs Vice-premiers ministres* », on devrait également prévoir « *un ou plusieurs secrétaires d'Etat* », M. le ministre de la Justice répond qu'au Luxembourg les secrétaires d'Etat sont plutôt l'exception, par opposition à l'étranger, où ils sont souvent placés sous l'égide d'un ministre (assistants d'un ministre). Au Luxembourg, ils disposent souvent d'une délégation de compétences et ils sont considérés comme étant des ministres touchant toutefois un traitement moindre. Néanmoins, et afin de laisser le plus de latitude possible au formateur du Gouvernement, il se prononce pour la formulation « *d'un ou de plusieurs secrétaires d'Etat* ».

Ainsi, la commission décide de faire sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à remplacer *in fine* « *de secrétaires d'Etat* » par « *d'un ou de plusieurs secrétaires d'Etat* ». Il est encore précisé que, dans un souci de cohérence avec le texte de la Constitution, le commentaire des articles doit reprendre la même orthographe pour les titres de « *Vice-premiers ministres* », « *ministres* » et « *secrétaires d'Etat* ».

Article 94, paragraphe 1<sup>er</sup> (Article 77, paragraphe 3 du projet gouvernemental, article 80, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de supprimer le bout de phrase « *et met fin à leurs fonctions* » et de le reprendre à l'endroit de son article 80, alinéa 2, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> phrases où il introduit l'hypothèse de la démission du Gouvernement ou d'un de ses membres.

M. le Président rappelle qu'au cours de la réunion du 28 novembre susmentionnée, il a été soulevé la problématique de la démission d'un ministre, qui, pour des raisons de santé, n'est plus à même de décider seul de démissionner. Pour cette raison, il a été proposé 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, première phrase selon le Conseil d'Etat).

M. le ministre de la Justice se rallie à cette proposition. Il considère en effet que la restriction établie par le Conseil d'Etat n'est pas sans poser problème.

Ainsi, la commission décide de maintenir le texte de la proposition de révision, sauf à remplacer « *Grand-Duc* » par « *Chef de l'Etat* » et d'écrire « *Premier ministre* ».

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

M. le Président rappelle qu'au cours de sa réunion du 28 novembre précitée, la commission a jugé utile d'entendre le Gouvernement sur la question de l'organisation interne du Gouvernement. En outre, il a été soulevé la question de savoir pour quelle raison il faut un règlement interne devant être approuvé par voie d'arrêté grand-ducal, alors qu'il suffirait de prévoir tout simplement un arrêté grand-ducal, tel qu'il était le cas jusqu'à présent ?

M. le ministre de la Justice met en garde contre un formalisme trop poussé en la matière. A son avis, il faut que le Gouvernement puisse se constituer aussi facilement que possible. Il explique qu'au Luxembourg les ministères ne sont pas déterminés à l'avance, par opposition à l'étranger. En fait, au moment de la formation du Gouvernement, seuls les ministres auxquels des attributions seront par la suite confiées sont connus. Or, pour des raisons pragmatiques, il peut s'avérer nécessaire de confier en dernière minute des attributions ministérielles supplémentaires à l'un ou l'autre ministre moyennant arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement.

M. le Président rappelle que l'idée que la répartition des attributions ministérielles devrait être approuvée par la Chambre des Députés a été rejetée, au motif que cette solution serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Il souligne que le Conseil d'Etat soulève à juste titre le problème causé par la pratique du législateur d'assigner à un ministre déterminé l'exécution d'une loi. En effet, si les compétences des ministères changent, les attributions ministérielles ne sont plus en phase avec la loi. Ce risque est atténué si la loi se réfère au ministre compétent pour une matière et non au titre du ministre. Il donne encore à considérer que le texte du Conseil d'Etat impliquerait de manière implicite que l'arrêté grand-ducal pourrait déroger à toutes les autres matières que la Constitution ne réserve pas à la loi.

Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence de régler l'organisation et le fonctionnement interne du Gouvernement, l'orateur propose, dans un souci de sécurité juridique, de reformuler le texte du Conseil d'Etat de la manière suivante, tout en précisant dans le commentaire de l'article que cette disposition a pour seule finalité de permettre au Gouvernement de déterminer de façon autonome son organisation et fonctionnement interne et que l'arrêté

grand-ducal ne pourra pas déroger à une règle générale prévue par une loi et en aucun cas à une matière que la Constitution réserve à la loi :

*« Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie d'arrêté grand-ducal. »*

M. le ministre de la Justice estime qu'en application de la formule *« le ministre ayant dans ses attributions ... »* figurant actuellement dans les lois, le problème évoqué ci-dessus ne devrait plus se poser.

La commission fait sienne la proposition de texte formulée par M. le Président.

Article 94, troisième paragraphe (article 80, alinéa 2, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> phrases)

La commission est d'avis que la Constitution ne doit pas seulement évoquer les formules des serments du Grand-Duc, du Régent et du Lieutenant-Représentant, mais également celles des députés et du Gouvernement. Dans un souci de simplicité, elle préconise une formule quasiment identique pour tous. Ainsi, elle propose la formule de serment suivante pour le Gouvernement :

*« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »*

M. le ministre de la Justice, avant de prendre une décision à cet égard, souhaite en discuter au Conseil de Gouvernement. Il a toutefois un préjugé favorable pour la formule de serment figurant dans la proposition de révision, alors que, d'un point de vue formel, le Gouvernement est formé par le Grand-Duc et les membres du Gouvernement sont assermentés par lui.

A ce titre, un membre de la commission déclare qu'une formule pareille (serment d'allégeance au Grand-Duc) n'a plus sa place dans une Constitution moderne. Le Gouvernement est ainsi en quelque sorte conçu comme le conseiller de la Couronne. Au surplus, l'idée sous-jacente à un tel serment est celle de la double confiance dont devrait jouir le Gouvernement : celle de la Chambre des Députés, d'une part, et celle du Grand-Duc, d'autre part.

En ce qui concerne la nouvelle phrase proposée par le Conseil d'Etat, la commission décide d'en faire abstraction pour les raisons évoquées à l'endroit de l'article 94, paragraphe 1 de la proposition de révision (article 80, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat).

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

M. le Président rappelle qu'au cours de sa réunion du 28 novembre précitée, la commission a décidé de faire sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Quant à l'incompatibilité des fonctions de membre du Gouvernement avec celles de député, un représentant du groupe politique LSAP tient à souligner qu'il existe une décision du Conseil des ministres de 2002 relative à l'élection des membres du Parlement européen prévoyant comme incompatibilités, entre autres, l'incompatibilité du mandat de député européen avec celui de député national. Force est toutefois de constater que cette décision n'a pas été transposée par l'Etat luxembourgeois.

M. le ministre de la Justice explique qu'il existe un accord entre partis politiques de ne pas cumuler le mandat de député national et européen. Or, dans un souci de sécurité juridique, cette mesure devrait être inscrite dans notre droit positif. La question qui se pose toutefois est celle de savoir s'il faut ancrer cette règle dans la Constitution ou dans la loi électorale, laquelle prévoit d'ores et déjà à l'endroit de son article 287 une incompatibilité entre le mandat de membre du Parlement européen avec les fonctions de membre du Gouvernement et du Conseil d'Etat.

La commission estime qu'il faudrait plutôt l'inscrire dans la loi électorale.

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

Dans sa réunion du 28 novembre susmentionnée, la commission s'est prononcée contre l'alinéa 1<sup>er</sup> proposé par le Conseil d'Etat, au motif que le Gouvernement ne détermine pas tout seul la politique générale.

En ce qui concerne le deuxième alinéa proposé par le Conseil d'Etat, la commission a décidé, 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.* »

Quant à la politique gouvernementale, M. le Président souligne que dans la plupart des constitutions européennes, mise à part la Constitution française dont le Conseil d'Etat s'est inspiré, il n'est pas prévu que la politique générale est déterminée par le Gouvernement. En écrivant « *dirige et conduit* », le texte de la Constitution correspondrait aux dispositions afférentes de la plupart des constitutions européennes.<sup>1</sup>

Certains membres jugent le terme « *détermine* » trop vague et plaident plutôt pour celui de « *dirige* ». Pour M. le ministre de la Justice, ce terme ne pose pas problème, alors que c'est le Gouvernement qui détermine la politique générale du pays dans le respect des lois et dans le cadre de sa responsabilité. La Chambre des Députés a certes une influence sur la politique générale, mais celle-ci est pourtant déterminée par le Gouvernement. Il réfute les systèmes existant dans certains pays, dans lesquels les membres du Gouvernement ne peuvent prendre une décision sans avoir obtenu au préalable l'assentiment du Parlement.

---

<sup>1</sup> 1) Titre IV « *Du gouvernement et de l'administration* », article 97 de la Constitution du royaume d'Espagne : « *Le gouvernement dirige la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et militaire et la défense de l'Etat. (...)* »

2) Chapitre II « *Du gouvernement* », Section II « *Du roi et des ministres* », article 45, point 3 de la Constitution du royaume des Pays-Bas : « *Le Conseil des ministres délibère et statue sur la politique générale du gouvernement et favorise l'unité de cette politique.* »

3) Article 180 « *Politique gouvernementale* » de la Constitution fédérale de la Confédération suisse : « *Le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'Etat. (...)* »

4) Titre IV « *Gouvernement* », Chapitre premier « *Fonction et structure* », article 185 de la Constitution de la République portugaise : « *Le gouvernement est l'organe qui conduit la politique générale du pays et l'organe supérieur de l'administration publique.* »

Au vu des discussions qui précèdent, la commission maintient sa décision déjà prise au cours de la réunion du 28 novembre précitée.

Il en va de même de l'alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat. En effet, la formulation « *Il exerce le pouvoir exécutif dans les limites prévues par la Constitution et les lois.* », constitue une injonction, notamment à l'égard du Chef de l'Etat, tandis que « *il participe* », formulation figurant dans le projet gouvernemental 5339 et pour laquelle le ministre de la Justice a un préjugé favorable, constitue seulement un constat soulevant la question du « *comment* » il participe à ce pouvoir.

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

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)

Dans la réunion du 28 novembre susmentionnée, il a été 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* ».

M. le Président réitère sa remarque faite au cours de ladite réunion que le Conseil de Gouvernement ne constitue pas un organe collégial. Il se demande s'il ne faudrait pas remplacer le terme « *collégalement* » par celui de « *collectivement* », par opposition à « *individuellement* ».

M. le ministre de la Justice donne à considérer que tant le terme « *collégalement* » que celui de « *collectivement* » ne conviennent pas. A son avis, le premier va trop loin en ce qu'il prédétermine la manière dont fonctionne le Gouvernement et le deuxième n'apporte pas de plus-value au texte. Il se rallie donc à la proposition de la commission évoquée ci-dessus.

Quant à l'alinéa 2 nouveau proposé par le Conseil d'Etat, correspondant à la disposition figurant actuellement dans l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, la commission a conclu que le texte proposé par le Conseil d'Etat est à revoir et d'y revenir en présence du ministre de la Justice. Ce dernier souligne que cet alinéa ne fait qu'entériner la réalité. Il précise encore que le Premier ministre a en charge la bonne marche des affaires, mais il ne dispose pas d'un pouvoir de direction à l'égard des autres ministres. En d'autres termes, il ne peut pas donner des instructions aux autres membres du Gouvernement.

Malgré cette explication, la commission décide de faire abstraction de ce bout de phrase.

Ainsi, le texte de l'article 98 de la proposition de révision devenant l'article 81, alinéas 1 et 2 prendra la teneur suivante :

« ~~Art. 98.~~ **Art. 81.** *Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.*

~~**(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement.**~~

~~*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.*~~ »

\*

La prochaine réunion est fixée au jeudi 6 décembre 2012 à 9.00 heures. Elle se tiendra dans la salle de réunion 6 de la Maison Wiltheim.

\*

En ce qui concerne le calendrier des réunions pour le mois de janvier 2013, les membres de la commission décident de fixer des réunions aux dates et heures suivantes :

- mercredi, le 9 janvier 2013 de 10.30 à 12.00 heures et de 14.15 à 17.00 heures ;
- mercredi, le 16 janvier 2013 de 10.30 à 12.00 heures et de 14.15 à 17.00 heures ;
- mercredi, le 23 janvier 2013 de 10.30 à 12.00 heures et de 14.15 à 17.00 heures ;
- mercredi, le 30 janvier 2013 de 10.30 à 12.00 heures.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers