



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2013

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 21 novembre 2012 (après-midi), du 28 novembre 2012 (2 réunions), des 5 et 6 décembre 2012
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution  
- Continuation des travaux

\*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Lucien Weiler, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, 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 du 21 novembre 2012 (après-midi), du 28 novembre 2012 (2 réunions), des 5 et 6 décembre 2012**

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

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

Avant de continuer l'examen de l'article 101 de la proposition de révision entamé au cours de la réunion du 6 décembre 2012, les membres de la commission sont informés par M. le ministre de la Justice qu'il a l'intention de saisir le 1<sup>er</sup> février prochain le Conseil de Gouvernement des avant-projets de loi relatifs à la Cour suprême et au Conseil national de la Justice. Il demande partant s'il ne serait pas judicieux de reporter l'examen du Chapitre 7. – De la Justice jusqu'après les vacances de Carnaval, du fait que les projets de loi précités seraient alors disponibles.

Vu que ce chapitre pose un certain nombre d'autres questions devant être résolues, comme l'indépendance du ministère public, M. le Président propose de commencer l'examen dudit chapitre quand même au cours de la semaine prochaine, en laissant toutefois en suspens les deux points évoqués ci-dessus, jusqu'à ce que les projets de loi en question soient disponibles.

\*

### Article 101 (article 83 selon le Conseil d'Etat)

M. le Président rappelle que le présent article entend régler quatre questions, celle de l'immunité civile et pénale des membres du Gouvernement pour les opinions émises dans l'exercice de leurs fonctions, celle de la responsabilité politique, celle de la responsabilité civile et celle de la responsabilité pénale. Quant aux paragraphes 1 à 4 de l'article 101 de la proposition de révision, la commission a décidé au cours de sa réunion du 6 décembre 2012 précitée de suivre le Conseil d'Etat en ses propositions (cf. P.V. IR 14). Au cours de cette même réunion, elle a également décidé d'adopter l'article 102 proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 3 de l'article 101 de la proposition de révision, sauf à le compléter *in fine* par les termes « *mandataires publics* », tel qu'elle l'a déjà décidé au cours de sa réunion du 24 octobre 2012 (cf. P.V. IR 04).

En ce qui concerne le paragraphe 2 de la proposition de révision (paragraphe 2 de l'article 83 du Conseil d'Etat), le représentant du groupe politique déi gréng se demande si cette disposition trouve seulement application lorsque les membres du Gouvernement émettent des opinions dans l'enceinte de leurs ministères respectifs, à l'instar de ce qui vaut à l'égard des députés. En effet, selon la jurisprudence, les députés ne peuvent être ni poursuivis ni arrêtés pour des paroles prononcées par eux dans l'enceinte de la Chambre des Députés, mais il en va autrement des infractions commises par un député en-dehors de l'enceinte de la Chambre des Députés. Dans ce cas, les règles de droit commun sont applicables, sauf que l'arrestation d'un député pendant une session parlementaire n'est possible que sur base d'une autorisation préalable de la Chambre des Députés, autorisation qui n'est pas requise en cas de flagrant délit.

M. le ministre de la Justice accueille favorablement le paragraphe 2 en ce qu'il accorde la même protection que celle dont jouissent les députés aux membres du Gouvernement. Il souligne qu'il faut toutefois distinguer entre ce paragraphe qui a trait aux paroles émises par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions et la jurisprudence « *Frieden* », selon laquelle un ministre agissant en tant que personne privée n'est plus à considérer comme étant dans l'exercice de ses fonctions. Cela ne veut pourtant pas dire qu'il a dans ce cas carte blanche, bien au contraire, en tant que personne privée, le membre du Gouvernement doit se comporter de façon à ne pas porter atteinte à la dignité de sa fonction. Vu que les propositions de révision des articles 68 et 69 de la Constitution ont déjà soulevé la problématique de la délimitation des opinions des députés dans l'exercice de leurs

fonctions et des autres expressions d'opinion, M. le Président, dans un souci de clarification de la question soulevée ci-dessus, propose qu'elles soient transmises par courrier électronique aux membres de la commission.<sup>1</sup>

Quant à l'article 102 proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 3 de l'article 101 de la proposition de révision, un représentant du groupe politique CSV donne à considérer qu'il s'agit d'une question de pure dédommagement. Il se demande s'il est indiqué d'inscrire le principe de réparation de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions dans la Constitution. Il estime que cette façon de procéder surcharge inutilement la Constitution, alors qu'il suffirait, à ses yeux, de l'inscrire dans la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques. A ce titre, il est précisé que cette disposition constitue une application du principe de l'Etat de droit figurant à l'endroit de l'article 2. Il s'agit en fait d'une mesure de protection pour les tiers ayant subi un dommage par le fait de l'Etat, d'un mandataire public ou d'un agent, de sorte que son inscription dans la Constitution, qui en fait une matière réservée à la loi, est justifiée.

Quant au paragraphe 5 de l'article 101 de la proposition de révision (le commentaire de cet article figure dans le procès-verbal n°14 précité et n'est partant plus repris dans le présent procès-verbal), la commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat. Ainsi, les alinéas 1 à 3, 1<sup>ère</sup> phrase du paragraphe 5 deviennent le paragraphe 4 et l'alinéa 3, 2<sup>ème</sup> phrase de l'ancien paragraphe 5 devient le nouveau paragraphe 5. M. le Président est d'avis qu'il faudra éviter de créer des privilèges pour les membres du Gouvernement en matière de poursuites pénales. A son avis, il ne faudra pas créer une juridiction spéciale pour les membres du Gouvernement. Il donne à considérer que la disposition actuellement en vigueur est contraire aux droits fondamentaux alors que la possibilité d'appel est exclue pour les membres du Gouvernement, lesquels sont jugés directement par la Cour supérieure de Justice. Il appelle ainsi à la prudence pour ce qui est de l'élaboration de la loi à laquelle il est fait référence à l'endroit de la 2<sup>ème</sup> phrase du nouveau paragraphe 4.

Quant aux paragraphes 6 et 7, la commission suit le Conseil d'Etat en ses propositions de les supprimer.

---

<sup>1</sup> Transmises par courrier électronique en date du 10 janvier 2013.

Dans l'exposé des motifs de la proposition de révision de l'article 68 (document parlementaire 4939), il est souligné que : « ... *L'irresponsabilité parlementaire ne couvre que le domaine de l'action politique des membres du pouvoir législatif : dès que le député agit dans une autre qualité que celle spécifiquement visée par l'article 68, l'irresponsabilité parlementaire devient inopérante, et le député peut se retrouver sur le terrain couvert par la notion d'inviolabilité parlementaire...* »

L'exposé des motifs de la proposition de révision de l'article 69 (document parlementaire 4285) précise que : « ... *L'article 68 prévoit qu' « Aucun député ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. » Cette protection ne s'applique qu'aux paroles et aux écrits qui se rapportent aux travaux du député ès-qualité et qui se restreignent en principe au travail parlementaire, ne comprenant pas – selon la formule jurisprudentielle – « les manifestations d'opinions qui se rattachent sans doute à son activité d'homme politique, mais qui pourraient aussi être exprimées par un non-parlementaire »...* »

## Article 102 (Articles 70, 69 et 82 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, ayant trait à l'entrée des membres du Gouvernement dans la Chambre des Députés, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat. Il devient l'article 70 selon le Conseil d'Etat.

Quant aux paragraphes 2 à 4, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations développées à l'endroit de l'article 78 (article 69 selon le Conseil d'Etat).

Les articles proposés par le Conseil d'Etat et reprenant sous une forme modifiée les dispositions de l'article 102 se liront 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.*

**Art. 70.** *Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence.*

**Art. 82.** (1) *Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés.*

(2) *Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.*

(3) *La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.*

(4) *Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.*

(5) *Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. »*

En ce qui concerne le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 102, le Conseil d'Etat propose de le transférer à la section 2 du Chapitre 4.- De la Chambre des Députés. La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition, alors qu'il s'agit en effet d'un droit de la Chambre des Députés.

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 102, la commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 102, le Conseil d'Etat propose un nouveau texte et d'en faire le paragraphe 1. La commission suit le Conseil d'Etat en ses propositions, sauf à écrire « *Chambre des Députés* ». En outre, elle adopte le nouveau paragraphe 3 proposé par le Conseil d'Etat, sauf à écrire « *Chambre des Députés* »

En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 102, le Conseil d'Etat propose de le reformuler et d'en faire un paragraphe 5. A l'endroit de l'ancien paragraphe 4, il propose un nouveau paragraphe 4. La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition concernant le

nouveau paragraphe 4, sauf à écrire « *Chambre des Députés* ». Quant au paragraphe 5 suggéré par le Conseil d'Etat et où il est proposé d'aligner la portée de la gestion des affaires courantes 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), à savoir que : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.* », il est soulevé que la notion de « *politique générale* » va plus loin que celle d' « *affaires courantes* ». Dans un souci de sécurité juridique, un membre de la commission estime que des indications sur l'interprétation de cette disposition (quels actes le Gouvernement démissionnaire pourra-t-il encore poser ?) devraient être données dans le commentaire de l'article. M. le Président considère qu'une possibilité pourrait consister dans la détermination de critères tels que « *le Gouvernement démissionnaire ne pourra prendre que les décisions nécessaires dans l'intérêt d'un bon fonctionnement de l'Etat* » ou « *le Gouvernement démissionnaire ne pourra prendre que les décisions qui sont indispensables dans l'intérêt du fonctionnement de l'Etat* ». Il souligne encore que le commentaire du paragraphe 4 de l'article 102, qui dispose que : « *... Ces pouvoirs sont limités à la gestion des affaires courantes de l'Etat comportant uniquement les décisions à prendre pour assurer la continuité des services publics, l'appréciation de la nécessité de ces décisions étant, le cas échéant, soumise au contrôle du juge administratif.* », pourrait encore fournir une indication d'interprétation. Au vu des discussions menées ci-dessus, la commission décide de revoir le texte proposé par le Conseil d'Etat et d'y revenir plus tard. M. le ministre de la Justice, ayant un préjugé favorable pour la notion de « *politique générale* », ne s'oppose pas à une reformulation du texte proposé par le Conseil d'Etat, mais il met toutefois en garde contre une terminologie trop restrictive comme celle d' « *affaires courantes* ».

\*

En tant que points divers, il convient de retenir que :

- la commission a décidé de faire imprimer l'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) en tant que document parlementaire ;
- le début de la réunion de cet après-midi initialement prévu à 14.15 heures est reporté à 15.30 heures ;
- l'entrevue de cet après-midi avec l'ORK, le CET et la CCDH fixée à 16.30 heures portera essentiellement sur la question du rattachement de ces trois organes à la Chambre des Députés, à l'instar du Médiateur. M. le Président a souligné qu'un avis à ce sujet devrait être demandé aux ministres concernés, à savoir le ministre de la Famille et de l'Intégration ainsi que le ministre d'Etat, préalablement à l'élaboration d'une éventuelle proposition de loi afférente ;
- jeudi, le 17 janvier 2013 à 15.30 heures, aura lieu une réunion jointe avec la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire portant sur l'examen du rapport de la Cour des comptes sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pour l'exercice 2011.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers