



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 3 décembre 2014

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 19 et 26 novembre 2014
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution
  - Continuation de l'examen et de la discussion des dispositions tenues en suspens
  - Examen et discussion des modifications à apporter aux textes légaux en vigueur et de l'inventaire des textes légaux nouveaux à adopter conformément et parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles (tableau synoptique établi par le secrétariat de la commission en collaboration avec le ministère d'Etat)

\*

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

M. Jeff Fettes, M. Marc Colas, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 19 et 26 novembre 2014**

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

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

M. le Président propose de passer en revue le tableau des modifications à apporter aux textes légaux en vigueur et des textes légaux nouveaux à adopter conformément et parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles transmis par courrier électronique le 28 novembre 2014<sup>1</sup>.

Il est souligné que ce tableau a une valeur provisoire et nécessite par la suite un examen détaillé.

### Article 30 de la proposition de révision 6030 (article 34 du texte coordonné)

Cet article dispose que le mariage civil doit toujours précéder la bénédiction nuptiale.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat fait valoir que cette disposition d'un autre âge n'a plus sa place dans une Constitution du XXI<sup>e</sup> siècle. Cet article traduit la primauté de l'ordre civil sur l'ordre religieux en matière de mariage. Il souligne que dans une société largement sécularisée, le maintien d'une telle obligation, de surcroît rédigée sous une forme visant exclusivement les cultes chrétiens, n'est plus utile. Dans la mesure où la bénédiction nuptiale n'a aucune valeur légale, l'Etat n'a pas à s'y immiscer. La Haute Corporation estime que, quand bien même le législateur décidait de maintenir l'article 267 du Code pénal, une disposition analogue dans la Constitution n'est plus de mise.

M. le Président considère qu'il suffit de préciser dans le Code civil que le mariage civil doit précéder tout mariage religieux et il suggère partant de suivre le Conseil d'Etat en sa proposition de supprimer la disposition constitutionnelle afférente. Il souligne qu'une disposition pareille n'est inscrite que dans un nombre minimal de textes constitutionnels européens. A noter que quelque soit la solution retenue, il se pose la question de la suppression de l'article 267 du Code pénal.

### *Discussion*

Le groupe politique DP se prononce en faveur du maintien de l'article 30 de la proposition de révision (article 34 du texte coordonné), au motif que cet article est très utile à l'ordre public. Eu égard à l'évolution de la société et au pluralisme religieux, il convient, dans un souci de sécurité juridique, de maintenir ce principe constitutionnel. Il est souligné que de par sa suppression et de par l'inscription de la liberté religieuse dans la Constitution, celle-ci se situerait au-dessus du principe que le mariage civil doit précéder le mariage religieux (il s'agit en fait d'une question de hiérarchie des normes). Ainsi, il se pourrait par exemple que la reconnaissance de la polygamie, seule forme de mariage reconnue dans certains pays, soit demandée sur base du principe de la liberté religieuse. A cet égard, M. le Président souligne que les conventions internationales relatives aux Droits de l'Homme sont d'application directe et priment l'ensemble du droit interne, de sorte que si la liberté religieuse devait primer alors la disposition constitutionnelle actuelle pourrait également être mise à néant.

Le groupe politique CSV préconise la suppression de l'article précité, qui, à ses yeux, n'a plus sa place dans une Constitution moderne. L'ordre public est protégé à suffisance par

---

<sup>1</sup> La commission n'a pas continué l'examen et la discussion des dispositions tenues en suspens, étant donné que certains articles nécessitent encore une discussion au sein des groupes et sensibilités politiques.

l'incrimination prévue à l'article 267 du Code pénal. Un représentant du même groupe politique soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas limiter le Code pénal aux crimes et délits au sens pénal des termes, si bien qu'il se pose la question du maintien de cette disposition pénale. En fait, il ne semble plus être opportun d'incriminer le non-respect du principe que le mariage civil doit précéder le mariage religieux, dont la sanction est la nullité du mariage. En réponse à cette intervention, M. le Président fait remarquer que cette question devrait faire l'objet d'un réexamen plus approfondi dans le cadre d'une réforme générale du Code pénal.

Un autre représentant de ce groupe politique donne à considérer que le maintien de la disposition constitutionnelle précitée devrait nécessairement impliquer une discussion sur le partenariat (PACS). Il tient encore à souligner que la célébration du seul mariage religieux ne trouble aucunement l'ordre public, vu qu'elle n'entraîne pas de conséquences juridiques et que la demande de reconnaissance d'un mariage étranger peut être refusée si cette dernière est manifestement incompatible avec l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg.

Le groupe politique déi gréng considère que ledit article est caduc et peut par conséquent être supprimé.

Le représentant du groupe politique déi Lénk déclare qu'il n'a pas d'opinion précise sur la suppression des articles 30 de la proposition de révision et 267 du Code pénal.

Eu égard à ce qui précède, M. le Président propose de revenir au cours d'une prochaine réunion sur la question de la suppression de l'article 30 de la proposition de révision. Quant à l'article 267 du Code pénal, il conclut qu'il existe un consensus pour ne pas le supprimer. Ainsi, le tableau sous examen doit être modifié en conséquence.

#### Article 41, alinéa 1<sup>er</sup> de la proposition de révision (article 4, paragraphe (1) du texte coordonné)

La commission est d'avis que la formulation de l'article 41, alinéa 1<sup>er</sup> amendé n'est pas contraire à la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. Ainsi, le tableau sous examen doit être modifié en conséquence.

#### Article 55 de la proposition de révision (article 50, paragraphe (3) du texte coordonné)

M. le Président soulève la question de savoir si la disposition en question ne doit pas être interprétée de sorte qu'il faille prévoir une loi-cadre déterminant les conditions dans lesquelles des règlements grand-ducaux peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci ? Le fait de maintenir la compétence du législateur de déterminer, de cas en cas, dans quelle mesure il est disposé à déléguer au pouvoir exécutif sa compétence de mise en œuvre des actes européens, chaque fois que cette mise en œuvre touche à des matières que la Constitution a réservées à la loi, n'apporte, à ses yeux, pas de plus-value par rapport à la situation actuelle. Il est souligné que quelque soit la solution retenue, il faudra que la loi à laquelle il est renvoyé dans l'article 55 de la proposition de révision devra être adoptée parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles.

## *Discussion*

Une représentante du groupe politique DP, tout en soulignant qu'une loi générale faciliterait les choses, soulève la question de savoir si, en procédant de cette manière, la sécurité juridique serait toujours garantie ? Eu égard au constat que dans les Etats membres de l'Union européenne un déséquilibre surgit entre le pouvoir législatif et exécutif au détriment du pouvoir législatif, déséquilibre dû notamment aux actes européens, elle met en garde contre les velléités d'étendre davantage le champ d'application des règlements grand-ducaux.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk réitère sa position qu'il se prononce contre toute modification en la matière, au motif que le processus décisionnel européen n'est pas démocratique : le Conseil de l'Union européenne constitue en fait le véritable pouvoir législatif de l'Union européenne, c'est lui qui adopte les directives et les règlements de l'Union européenne, qui s'imposent ensuite à tous. En outre, il considère que le pouvoir exécutif ne doit pas se substituer au pouvoir législatif.

Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que si la commission devait se prononcer en faveur d'une loi-cadre, alors il faudrait, à ses yeux, passer en revue les matières réservées à la loi par la Constitution et, dans la mesure où cela s'avère nécessaire, prévoir une suppression de l'un ou l'autre domaine réservé à la loi, tel que l'enseignement, la santé et la sécurité sociale.

L'intervenant relève aussi la pratique courante consistant dans le fait que les règlements grand-ducaux invoquent presque toujours l'urgence pour permettre au Gouvernement de se passer de l'avis du Conseil d'Etat. Or, il se peut toutefois que dans les actes législatifs européens à transposer en droit national, des questions juridiques ayant une très grande importance pour le pays se posent, si bien que l'avis de celui-ci s'avère très utile. En cas de saisine de la Haute Corporation, celle-ci se verrait alors attribuer plus de pouvoirs que le législateur, ce qui est jugé comme étant inacceptable.

Par ailleurs, il donne à considérer que le retard en matière de transposition des actes juridiques européens est dans la plupart des cas imputable au Gouvernement. Ce constat vaudrait probablement aussi dans l'hypothèse où le Gouvernement serait habilité à opérer ces transpositions par voie de règlement grand-ducal. Qui plus est, il ne faut pas perdre de vue que des dispositions légales sont restées lettre morte du fait que les règlements d'exécution font défaut.

Au final, M. le Président considère qu'il serait plus approprié de recourir à une loi générale et une possibilité pourrait alors consister à y prévoir une sorte de « clause de sauvegarde », accordant à la Chambre des Députés un droit de veto, lorsqu'elle estime que la transposition devrait se faire non pas par un règlement grand-ducal, mais par une loi.

### Article 56 de la proposition de révision (article 51 du texte coordonné)

Il faudra adopter parallèlement à la nouvelle Constitution une loi réglant le droit de grâce (en limiter le bénéfice aux seules peines privatives de liberté).

### Article 59, alinéa 1<sup>er</sup> de la proposition de révision (article 53, alinéa 1<sup>er</sup> du texte coordonné)

M. le Président fait remarquer que la loi fixant les éléments et le montant de la dotation annuelle du Chef de l'Etat, de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant devra entrer en vigueur en même temps que la nouvelle Constitution.

L'expert gouvernemental souligne que la discussion du contenu de cette loi risquera de devenir longue et difficile. Il fait aussi remarquer que les termes « par la loi » sont à interpréter de manière stricte, de sorte que si le texte devait être maintenu dans sa version telle que proposée, la fixation des éléments et du montant de cette dotation ne peuvent pas se faire par le biais de la loi budgétaire.

Une représentante du groupe politique DP soulève la question de savoir s'il ne suffirait pas d'inscrire dans cette loi les grands principes applicables pendant et après le règne ?

Une représentante du groupe politique CSV se demande si la question de l'effectif de la Maison grand-ducale ne pourrait pas être résolue par le biais du numerus clausus de l'Etat ? La mobilité entre l'administration étatique et l'administration de la Cour grand-ducale serait ainsi favorisée.

Dans un souci de transparence, M. le Président conclut qu'une loi fixant les grands principes applicables à la dotation annuelle devra être adoptée parallèlement à la nouvelle Constitution. Il échet toutefois de prévoir une disposition transitoire, s'il devait s'avérer que son élaboration dépasse le cadre temporel que le Gouvernement s'est fixé pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

#### Article 59, alinéa 2 de la proposition de révision (article 53, alinéa 2 du texte coordonné)

Cette disposition conduit le Gouvernement à prévoir parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles des arrêtés grand-ducaux relatifs à l'administration grand-ducale.

#### Articles 63 à 65 et 66 de la proposition de révision (articles 65 et 66 du texte coordonné)

La commission retient qu'une modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 pourra se faire dans le cadre de la réforme globale de celle-ci préconisée par le Gouvernement.

Concernant l'article 66 de la proposition de révision, il faudra par ailleurs adopter (à la majorité qualifiée) parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution une loi déterminant les emplois et fonctions incompatibles avec le mandat de député.

#### Articles 71, 74, alinéa 2, 75 et 83 de la proposition de révision (articles 68, 71, alinéa 2, 72 et 78, paragraphe (3) du texte coordonné)

Le Règlement de la Chambre des Députés devra être adapté aux nouvelles dispositions constitutionnelles. Les dispositions modificatives devront entrer en vigueur en même temps que la nouvelle Constitution.

Il est souligné que, dans un souci de lisibilité et de clarté, le Règlement de la Chambre des Députés devrait être réécrit intégralement.

Pour ce qui est de l'article 75 de la proposition de révision, il faudra en outre adopter parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution une loi portant réglementation du statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés.

Article 86 de la proposition de révision (article 77 du texte coordonné)

Une loi portant réglementation de l'initiative citoyenne devra être adoptée parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

Article 88 de la proposition de révision (article 80 du texte coordonné)

Une modification du Règlement de la Chambre des Députés n'est plus nécessaire suite à l'entrée en vigueur de la proposition de modification 6746 du Règlement de la Chambre des Députés modifiant la procédure budgétaire, supprimant le chapitre relatif aux enquêtes parlementaires et modifiant le temps de parole. Le tableau sous examen doit donc être modifié en conséquence.

Il faudra toutefois adopter parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution une loi portant modification de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires

Article 98 de la proposition de révision (article 88, alinéa 3 du texte coordonné)

Il faudra abroger l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal et adopter un nouveau règlement interne parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Article 100, paragraphe (2) de la proposition de révision (article 111, paragraphe (2) du texte coordonné)

Il faudra adopter parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution une loi-cadre réglant la carrière des conseillers adjoints au Gouvernement.

L'expert gouvernemental fait remarquer que le fait d'exiger une loi formelle pour la création de toute fonction salariée par l'Etat, y compris pour celle de conseiller adjoint au Gouvernement, entravera la flexibilité d'un nouveau Gouvernement, à moins de déterminer en amont un nombre de postes à pourvoir par des conseillers adjoints au Gouvernement permettant ainsi à un nouveau Gouvernement de se constituer.

Article 101 de la proposition de révision (article 90, paragraphe (4) du texte coordonné)

M. le Président souligne qu'il faudra adopter une loi qui règle la poursuite des membres du Gouvernement (définition du régime applicable) parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles.

Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que le principe du double degré de juridiction devra être respecté. Il considère en outre qu'il ne faudra pas maintenir un certain « privilège de juridiction » au niveau de la position hiérarchique de la juridiction compétente, tel que préconisé par le Gouvernement précédent. Il propose d'appliquer les règles de droit commun pour ce qui est des poursuites à exercer contre un membre du Gouvernement et de supprimer partant la deuxième phrase proposée par le Conseil d'Etat et reprise par la commission. Suite à cette intervention, M. le Président juge utile et nécessaire de s'enquérir auprès du nouveau Gouvernement de sa position à l'égard du privilège de juridiction.

Articles 39 et 101, paragraphe (3) de la proposition de révision (article 110 du texte coordonné)

Il faudra adopter, d'une part, une loi portant modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires et, d'autre part, une loi portant modification de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques.

Chapitre 7. – De la Justice (pour le détail des articles visés, il est renvoyé au tableau sous examen)

Force est de constater qu'une ribambelle de textes législatifs doit être modifiée voire adoptée conformément aux nouvelles dispositions constitutionnelles (cf. l'énumération figurant dans le tableau sous examen). Il échet toutefois de prévoir des dispositions transitoires, si l'élaboration de ces textes dépasse le cadre temporel que le Gouvernement s'est fixé pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

Article 125 de la proposition de révision (article 112 du texte coordonné)

Comme le Grand-Duc ne sera plus le chef de l'armée, il faudra adopter parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution une loi portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire.

Article 126 de la proposition de révision (article 126 du texte coordonné)

Suite à la suppression de cet article, il se pose la question de l'inscription du rôle symbolique du Chef de l'Etat en ce qui concerne l'armée dans la loi d'organisation militaire précitée ?

Cette question n'a pas été abordée.

Article 131, paragraphes (2) et (3) de la proposition de révision (article 114, paragraphes (2) et (3) du texte coordonné)

Il faudra adopter parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles une loi générale déterminant le seuil au-dessus duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés est requise pour l'aliénation ou l'acquisition d'une propriété mobilière.

Un représentant du groupe politique CSV fait remarquer que le seuil actuel de quarante millions d'euros inscrit dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat et au-dessus duquel une loi spéciale est requise en vue de la réalisation d'un projet au profit de l'Etat pose problème pour les dépenses pluriannuelles. En effet, il se pose la question de savoir si les dépenses pluriannuelles résultant de l'exploitation et de la maintenance d'un grand projet d'infrastructure réalisé au profit de l'Etat requièrent le vote d'une loi spéciale distincte de celle autorisant la réalisation du projet ? En réponse à cette question, un représentant du même groupe politique argue que l'Etat ne peut pas contracter un engagement sur plusieurs années, à moins que ces engagements soient pris « *sous réserve de l'assentiment de la Chambre des Députés* ».

De l'avis de M. le Président, on pourrait mettre à profit l'élaboration de la loi générale dont question ci-dessus pour résoudre les problèmes d'interprétation de la loi modifiée précitée.

Pour ce faire, on pourrait s'inspirer selon l'expert gouvernemental de l'avis du Conseil d'Etat émis à l'égard du projet de loi relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois (document parlementaire 6651<sup>1</sup>) devenu la loi du 20 mai 2014 relative au financement du Réseau national intégré de radiocommunication pour les services de sécurité et de secours luxembourgeois. Dans cet avis, il est souligné que « (...) l'unicité de l'objet de la loi spéciale est donnée à partir du moment où l'autorisation d'investissement et d'exploitation demandée au législateur porte sur un même projet immobilier ou infrastructurel dont l'unité économique et fonctionnelle est établie ».

Article 136, paragraphe (8) de la proposition de révision (article 125, alinéa 2 du texte coordonné)

En ce qui concerne l'amendement proposé par la commission, une représentante du groupe politique DP soulève la question de savoir dans quelle qualité le Conseil de Gouvernement pourrait dissoudre le conseil communal ? Elle considère que cette attribution devrait plutôt revenir au ministre de l'Intérieur sous la tutelle duquel sont placées les communes.

M. le Président souligne que la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 devra être revue en cas d'adoption du texte amendé.

\*

La prochaine réunion est fixée au mercredi, le 7 janvier 2015 à 14.00 heures au lieu de 10.30 heures, en raison de la traditionnelle réception de Nouvel An ayant lieu le même jour à 11.00 heures. A l'ordre du jour figurera la continuation de l'examen et de la discussion des dispositions tenues en suspens.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry