

Proposition de loi

**portant modification de la loi modifiée du 27 février 2011 sur
les enquêtes parlementaires**

Avis du Conseil d'État

(1^{er} juin 2023)

Par dépêche du 29 juin 2022, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État de la proposition de loi sous rubrique, déposée par les députés Mars Di Bartolomeo, Simone Beissel, Léon Gloden, Charles Margue et Roy Reding à la même date.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires.

La prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique a été communiquée au Conseil d'État par dépêche du 3 octobre 2022.

Par dépêche du 24 octobre 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État un amendement à la proposition de loi sous rubrique, adopté par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle.

Le texte dudit amendement était accompagné d'un commentaire ainsi que d'une version coordonnée de la proposition de loi sous rubrique, tenant compte dudit amendement.

Le présent avis traitera en même temps des deux dépêches susmentionnées en se basant, pour ce qui est de la numérotation des articles à analyser, sur le texte coordonné annexé à l'amendement du 24 octobre 2022.

Une entrevue entre les représentants de la commission parlementaire et la commission compétente du Conseil d'État a eu lieu en date du 15 mars 2023.

Considérations générales

La proposition de loi sous rubrique entend modifier la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires afin de tenir compte de l'article 81 de la Constitution révisée, et plus particulièrement de son alinéa 2, qui prévoit l'institution d'une commission d'enquête à la demande d'un tiers des députés.

L'article 81 la Constitution révisée dispose ce qui suit :

« 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. »

Tandis que l'alinéa 1^{er} de l'article 81 précité reprend la disposition de l'article 64 de la Constitution actuellement en vigueur sans y apporter de changement, l'alinéa 2 est, quant à lui, nouveau. Il prévoit qu'à compter de l'entrée en vigueur de la Constitution révisée, une commission d'enquête parlementaire devra être instituée sur demande d'un tiers des membres de la Chambre des députés, soit vingt députés. Sous l'empire de la Constitution actuelle, une telle demande doit recueillir une majorité absolue conformément à l'article 62, alinéa 1^{er}, de la Constitution en vigueur, ce qui peut permettre à un gouvernement disposant d'une majorité solide d'empêcher l'enquête parlementaire. La nouvelle disposition, inspirée de l'article 44 de la Loi fondamentale allemande et de l'article 226 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, se trouvait dès l'origine dans la proposition de révision portant modification et nouvel agencement de la Constitution¹. Selon les auteurs, elle « renforce les pouvoirs de contrôle parlementaire, plus particulièrement ceux de l'opposition »².

Le Conseil d'État rappelle qu'il avait déjà marqué son accord de principe avec l'institution d'une commission d'enquête à la demande d'un tiers des députés dans son avis du 23 février 2010 relatif à la proposition de loi n° 5331 sur les enquêtes parlementaires. Il avait en effet relevé que « [e]u égard aux spécificités luxembourgeoises, le Conseil d'État estime que la fixation d'une minorité qualifiée serait appropriée »³, tout en rappelant qu'une telle réforme « exigerait toutefois préalablement une révision respectivement de l'article 62, alinéa 1 ou de l'article 64 de la Constitution », telle que prévue dans la proposition de révision n° 6030⁴. L'auteur de la proposition de loi précitée avait en effet initialement voulu « assouplir [l'exigence d'une majorité parlementaire] et permettre à une forte minorité de députés (un tiers des parlementaires) d'imposer la création d'une commission d'enquête »⁵ afin « d'éviter que le droit d'enquête puisse être paralysé par la majorité gouvernementale »⁶. Au moment où le Conseil d'État rendait son avis, la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle avait cependant amendé le texte afin de maintenir le système du vote majoritaire en mettant en avant la probable contrariété du dispositif proposé avec l'article 62 de la Constitution en vigueur⁷.

Dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision n° 6030, le Conseil d'État avait renvoyé aux considérations susmentionnées figurant dans son avis précité du 23 février 2010⁸ et proposé une reformulation sans incidence sur la substance de la règle.

Outre l'adaptation du texte de la loi précitée du 27 février 2011 à la nouvelle donne constitutionnelle, la proposition de loi sous avis vise, par

¹ Texte de la proposition de révision, doc. parl. n° 6030, p. 16.

² Commentaire des articles, doc. parl. n° 6030, p. 39.

³ Avis du Conseil d'État du 23 février 2010, doc. parl. n° 5331⁵, p. 4.

⁴ Avis du Conseil d'État du 23 février 2010, doc. parl. n° 5331⁵, p. 4.

⁵ Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, Exposé des motifs, doc. parl. n° 5331, p. 2.

⁶ Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires, Commentaires des articles, doc. parl. n° 5331, p. 4.

⁷ Amendements adoptés par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, Commentaire de l'amendement I, doc. parl. n° 5331⁴, p. 2

⁸ Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012, doc. parl. n° 6030⁶, pp. 82 et 83.

ailleurs, à opérer une série d'autres modifications au texte de la loi précitée en vue de répondre à des problèmes rencontrés dans la pratique institutionnelle.

Examen des articles

Article 1^{er}

Les auteurs entendent modifier, de manière ponctuelle, la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, en vue de l'adapter à l'article 81 de la Constitution révisée. Le Conseil d'État constate cependant que les adaptations au dispositif opérées par la proposition de loi en projet ne suffisent pas à assurer la conformité de ladite loi avec la Constitution révisée qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

Telle que modifiée, la loi précitée du 27 février 2011 fera en effet toujours dépendre l'institution d'une commission d'enquête de l'adoption d'une résolution de la Chambre des députés qui devra, comme toutes les décisions, résolutions et motions, être adoptée avec les quorum et majorité de l'article 71 de la Constitution révisée.

Cette situation est inhérente au libellé de l'article 81 de la Constitution révisée, qui attribue le droit d'enquête à « la Chambre des Députés ». Lorsque la demande d'institution d'une commission d'enquête émane d'un tiers, au moins, des députés, la Chambre des députés a cependant une compétence liée puisque, en vertu de l'alinéa 2 du même article, une commission d'enquête doit alors être instituée. L'institution d'une commission d'enquête demandée par un tiers des députés ne peut donc être tenue en échec par l'impossibilité d'obtenir un tel vote majoritaire au sein de la Chambre des députés.

La première phrase de l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de la loi précitée du 27 février 2011, que la proposition de loi ne modifie pas, prévoit que « [l]a résolution de la Chambre des Députés détermine les faits à la base de l'enquête et définit la mission de la commission [d'enquête] ». Aux yeux du Conseil d'État, cette disposition, qui permet à la majorité d'instituer une commission d'enquête avec un périmètre différent de celui voulu par les députés qui ont demandé son institution, n'est pas conforme au nouveau dispositif constitutionnel. La disposition devrait être complétée par une règle disposant que, lorsque la demande d'institution d'une commission d'enquête émane d'un tiers au moins des députés, les faits à la base de l'enquête et la mission de l'enquête doivent être ceux figurant dans la demande. Il pourrait aussi être prévu que les faits à la base de l'enquête et la mission de la commission peuvent seulement être modifiés de l'accord des députés qui ont demandé l'institution de l'enquête.

En ce qui concerne la condition figurant à l'alinéa 2, il reviendra à la commission d'enquête d'examiner le respect des conditions prescrites par la Constitution et la loi dans les cas où une commission d'enquête aura dû être obligatoirement instituée à la demande d'un tiers au moins des députés.

Point 1^o

Sans observation.

Point 2°

À travers la modification sous avis, les auteurs de la proposition de loi proposent de compléter l'article 1^{er} de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires par la disposition qui figure désormais à l'alinéa 2 de l'article 81 de la Constitution révisée. Le Conseil d'État rappelle que les dispositions qui n'ont d'autre objet que de reprendre une disposition hiérarchiquement supérieure, soit en la reproduisant, soit en la paraphasant, n'ont pas leur place dans les textes hiérarchiquement inférieurs. La reprise dans la loi de la disposition constitutionnelle risque en effet de dénaturer le texte de la norme supérieure et d'introduire la confusion dans l'esprit du lecteur entre des dispositions hiérarchiquement distinctes. Il est dès lors exclu de reproduire, dans quelque texte que ce soit, une disposition de la Constitution. Partant, le Conseil d'État suggère aux auteurs de faire abstraction de la modification proposée à travers le point 2°.

Point 3°

La modification sous revue entend introduire la précision que, conformément au parallélisme des formes, seule une résolution de la Chambre des députés est à même de modifier la mission d'une commission d'enquête. Il s'agit, d'après le commentaire, d'assurer le respect, par la commission d'enquête, du périmètre de sa mission tel que déterminé par la résolution qui l'a instituée.

Tout en renvoyant à ses observations introductives de l'article sous revue, le Conseil d'État considère que l'article 81, alinéa 2, de la Constitution révisée implique que, lorsque la commission d'enquête a été demandée par un tiers au moins des députés, la mission de la commission ne peut être modifiée que de leur accord. Il demande donc, sous peine d'opposition formelle, que le texte soit amendé dans ce sens.

Point 4°

Le nouvel alinéa 4 inséré à l'article 1^{er} de la loi précitée du 27 février 2011 à travers le point 4° a un triple objet :

- a) il fixe à six mois la durée maximale des travaux d'une commission d'enquête, avec une possibilité d'une extension unique de trois mois au moyen d'une résolution adoptée par la Chambre des députés ;
- b) il interdit d'instituer une nouvelle commission d'enquête dans les six mois précédant des élections législatives ; et
- c) il interdit d'instituer une commission d'enquête avec le même objet qu'une commission d'enquête durant les douze mois qui suivent la fin des travaux de cette seconde.

Ad. a)

La disposition en projet vise à remplacer une règle similaire (« La durée des travaux de la commission ne peut pas dépasser une période de neuf mois, à moins que la Chambre des Députés n'en décide autrement »), figurant actuellement à l'article 13 de la loi précitée du 27 février 2011, qui doit être abrogé par l'article 5 de la proposition de loi.

Le droit français prévoit de manière similaire que « [l]es commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées »⁹.

Contrairement au texte français, le texte proposé sous revue reste muet sur les conséquences de l'expiration du délai prévu ou de la prolongation de celui-ci. Il conviendrait par conséquent de préciser que la mission de la commission prend fin à l'expiration du délai de six mois.

De manière plus générale, il convient de noter que la loi précitée du 27 février 2011, tel qu'il est proposé de la modifier, ne comporte pas de dispositif qui détermine de manière précise les cas de figure dans lesquels la mission d'une commission prend fin (mis à part l'article 4, alinéa 3, qui prévoit que « si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une instruction préparatoire »). Il conviendrait d'insérer dans la loi des dispositions énonçant explicitement les différentes hypothèses dans lesquelles la mission d'une commission prend fin (par le dépôt du rapport¹⁰, à l'expiration du délai de six ou, en cas de prolongation, de neuf mois, dès l'ouverture d'une instruction préparatoire portant sur les mêmes faits que ceux faisant l'objet de l'enquête parlementaire et à la fin de la législature). Cette adaptation peut se faire à divers endroits du texte ou dans une disposition unique. Si la dernière hypothèse est retenue, les auteurs de la proposition de loi sous revue pourront s'inspirer de l'article 2, paragraphe 4, de la décision 95/167/CE, Euratom, CECA, du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (19 avril 1995) qui précise que « [l]'existence d'une commission temporaire d'enquête prend fin par le dépôt de son rapport, dans le délai fixé lors de sa constitution, ou, au plus tard, à l'expiration d'un délai de douze mois au maximum à compter de la date de sa constitution et, en tout cas, dès la fin de la durée de la législature ».¹¹

En ce qui concerne la formulation, il est suggéré de reformuler la deuxième phrase comme suit :

« La durée des travaux de la commission ne peut pas dépasser une période de six mois. ~~Une prolongation de trois mois peut être décidée suite à une résolution de la Chambre des Députés. Cette durée peut toutefois être prolongée de trois mois sur la base d'une résolution adoptée par la Chambre des Députés.~~ »

⁹ Article 6, point I, dernier alinéa de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹⁰ Voir l'article 226 du TFUE : « Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart des membres qui le composent, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par les traités à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union, sauf si les faits allégués sont en cause devant une juridiction et aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée. L'existence de la commission temporaire d'enquête prend fin par le dépôt de son rapport.

Les modalités d'exercice du droit d'enquête sont déterminées par le Parlement européen, statuant par voie de règlements de sa propre initiative conformément à une procédure législative spéciale, après approbation du Conseil et de la Commission. »

¹¹ Voir aussi l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires : « Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. »

Ad. b)

La disposition sous examen interdit l'institution d'une commission d'enquête dans les six mois précédant des élections législatives.

Cette disposition vise, selon le commentaire de l'article, à garantir que le déroulement ou la tenue d'élections législatives ne soit pas perturbé ou influencé.

En empêchant des députés minoritaires d'exercer leur droit de demander l'institution d'une commission d'enquête pendant une période de six mois précédant les élections, la disposition sous examen restreint le droit qu'un tiers des députés tire de l'article 81, alinéa 2, de la Constitution révisée d'obtenir la mise en place d'une telle commission.

La justification avancée dans le commentaire de l'article ne convainc pas le Conseil d'État. Il ne voit en effet pas pourquoi il serait nécessaire d'interdire de nouvelles commissions d'enquête « pour ne pas perturber le déroulement ou influencer la tenue d'élections législatives » tandis que des commissions instituées avant le « couvre-feu » peuvent poursuivre leurs travaux. Une commission d'enquête qui a déjà pris son élan et qui, potentiellement, rendrait son rapport à quelques jours du scrutin, serait-elle moins susceptible de le troubler ?

Le Conseil d'État peut en revanche se rallier à une autre explication, qui a été donnée par les membres de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle lors de la réunion du 15 mars 2023, à savoir qu'une commission instituée à moins de six mois de l'échéance électorale ne disposera plus du temps nécessaire pour mener à bien sa mission, puisqu'elle disparaîtra avec la fin de la législature et qu'il sera difficile d'organiser les travaux durant cette période. Il n'est en effet guère judicieux d'instituer une commission d'enquête qui ne pourra pas suffisamment enquêter et qui bloquerait, par la suite, l'institution d'une nouvelle commission d'enquête, en vertu de l'article 1^{er}, 4^e alinéa, dernière phrase, de la loi précitée du 27 février 2011 dans sa teneur proposée à l'article 1^{er}, point 4^o, de la proposition de loi sous avis.

Ad. c)

Enfin, la dernière phrase du nouvel alinéa 4 de l'article 1^{er} de la loi précitée du 27 février 2011 prévoit qu'il ne peut être procédé à l'institution d'une commission ayant la même mission qu'une commission précédente qu'après un délai de douze mois à compter de la fin de la mission de la commission visée.

Le commentaire des articles n'explique pas les motifs qui sous-tendent cette interdiction, qui semble inspirée de l'article 6, paragraphe I^{er}, de l'ordonnance française n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires¹².

¹² « Outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête ; les dispositions ci-dessous leur sont applicables.

Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées.

Le Conseil d'État se demande si l'interdiction n'est pas trop absolue. Il pourrait y avoir des situations où la découverte de nouvelles informations rend difficilement imaginable de devoir attendre douze mois. Ne faudrait-il pas, par ailleurs, limiter l'application de la règle aux situations où la mission n'a pas seulement « pris fin », mais où un rapport a effectivement été adopté ?

Point 5°

Le point 5° propose l'insertion d'un nouvel alinéa 5 à l'article 1^{er} de la loi précitée du 27 février 2011 pour y prévoir qu'une commission d'enquête qui n'est pas en mesure d'achever sa mission avant la fin de la législature ou, en raison de la tenue d'élections anticipées, doit rédiger un « rapport d'étape sur le déroulement de la procédure et les résultats des investigations ».

Le Conseil d'État conçoit la nécessité d'une telle disposition, mais il ne comprend pas pourquoi elle est limitée au seul cas où les travaux de la commission sont interrompus par la fin de la législature. Pour le Conseil d'État, la disposition devrait être étendue au cas d'une commission d'enquête qui ne parvient pas à déposer son rapport dans le délai de six ou neuf mois.

Le Conseil d'État s'interroge aussi sur l'articulation entre la disposition sous examen et le nouvel alinéa 4 que l'article 4 du projet de loi sous examen entend insérer à l'article 12 de la loi précitée du 27 février 2011. Dans les cas où la commission ne peut pas achever sa mission parce qu'il n'y a pas de consensus à l'approche des élections, rendra-t-elle un rapport intégrant les avis minoritaires conformément à l'article 12, alinéa 4, ou bien se bornera-t-elle à rédiger le rapport d'étape prévu par l'article sous examen ?

Par ailleurs, la référence à l'hypothèse d'élections anticipées est maladroite puisque, d'une part, les élections anticipées débouchent également sur la réunion d'une nouvelle Chambre des députés, et que, d'autre part, c'est cette réunion des députés nouvellement élus conformément à l'article 67 de la Constitution révisée qui est décisive pour la fin de la législature et non pas la date des élections anticipées.

Il conviendrait aussi de régler le sort des documents collectés par la commission d'enquête au fil de ses travaux. Sur ce point, le Règlement de l'Assemblée nationale¹³ française prévoit une remise des documents au Président de l'Assemblée nationale et précise qu'ils ne peuvent donner lieu à aucune publication ni à aucun débat.

Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter.

Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques.

Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission. [...] »

¹³ L'article 144-2 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit qu'« [à] l'expiration du délai de six mois prévu par le dernier alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, et si la commission n'a pas déposé son rapport, son président remet au Président de l'Assemblée les documents en sa possession. Ceux-ci ne peuvent donner lieu à aucune publication ni à aucun débat. [...] ».

Pour le Conseil d'État, la disposition sous examen pourrait ainsi prendre la teneur suivante :

« Si elle n'est pas en mesure ~~d'achever sa mission~~ de présenter le rapport visé à l'article 12 dans le délai visé à l'alinéa 4 ou avant la fin de la législature ou dans l'hypothèse d'élections anticipées, la commission d'enquête soumet en temps utile à la Chambre des Députés un rapport d'étape sur le déroulement l'état d'avancement de la procédure et ~~des investigations menées jusqu'à présent~~ les résultats de l'enquête menée jusqu'alors. »

Cette proposition de texte s'inspire du droit allemand, qui prévoit que:
« (3) Ist abzusehen, dass der Untersuchungsausschuss seinen Untersuchungsauftrag nicht vor Ende der Wahlperiode erledigen kann, hat er dem Bundestag rechtzeitig einen Sachstandsbericht über den bisherigen Gang des Verfahrens sowie über das bisherige Ergebnis der Untersuchungen vorzulegen ». ¹⁴

Le Conseil d'État fait encore observer que le principe selon lequel les commissions d'enquête ne sont en tout état de cause instituées que pour la durée de la législature au cours de laquelle elles sont mises en place ne figure dans la loi précitée du 27 février 2011, tel qu'il est proposé de la modifier, que de manière implicite. Le Conseil d'État reviendra sur cette question lors de l'examen de l'article 5.

Article 2

L'article 2 entend adapter la référence au Code d'instruction criminelle à l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 27 février 2011, ceci conformément au changement d'intitulé opéré à travers la loi du 8 mars 2017¹⁵. En principe, une telle modification ne s'impose pas, étant donné que les références sont considérées comme étant dynamiques et donc modifiées de manière implicite du fait même de l'entrée en vigueur du nouvel acte qui modifie en l'occurrence l'intitulé de l'acte visé.

Article 3

L'article 3 prévoit de compléter l'article 8 de la loi précitée du 27 février 2011 par un nouvel alinéa 5 qui, suivant le commentaire, vise à remédier à des problèmes rencontrés dans la pratique lorsque des commissions parlementaires procédaient à l'audition de témoins.

¹⁴ Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (§ 33 Berichterstattung).

¹⁵ Loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale portant :- transposition de la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales ; -transposition de la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ; -transposition de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires ; transposition de la directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité ; - changement de l'intitulé du Code d'instruction criminelle en « Code de procédure pénale » ; - modification : - du Code de procédure pénale ; - du Code pénal ; - de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés ; - de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; - de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition ; - de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne (Mém. A - n° 346 du 30 mars 2017)

La disposition en question prévoit que la personne entendue pourra non seulement prendre connaissance du *verbatim* de son audition, mais également formuler des observations par écrit qui seront soumises à la commission et qui pourront être intégrées dans le rapport de la commission.

La législation française prévoit de manière similaire que « [l]es personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition. Cette communication a lieu sur place lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret. Aucune correction ne peut être apportée au compte rendu. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Ces observations sont soumises à la commission, qui peut décider d'en faire état dans son rapport »¹⁶.

Le Conseil d'État relève que, contrairement au dispositif français, le texte proposé ne précise pas à quel moment la « prise de connaissance » du *verbatim* doit avoir lieu.

Le Conseil d'État fait encore observer que les cadres législatifs allemand¹⁷ et belge sont nettement plus développés que le dispositif sous revue en ce qui concerne la procédure de l'audition des témoins. L'article 8 de la loi belge du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires précise notamment que « [a]vant d'être entendus, les témoins sont tenus de présenter l'invitation ou la convocation à témoigner ; il en est fait mention dans le procès-verbal. Avant son audition, le témoin décline ses nom, prénoms, profession, lieu et date de naissance et domicile. Les témoins et les experts prêtent ensuite le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité. Les experts confirment leurs rapports verbaux ou écrits par le serment suivant: "Je jure avoir accompli ma mission en honneur et conscience, avec exactitude et probité". Le procès-verbal des témoignages est signé, soit immédiatement, soit au plus tard quinze jours à dater de la fin de l'audition par le président et par le témoin, après que lecture lui en a été faite et qu'il a déclaré persister en ses déclarations. Aucun interligne ne pourra être fait, les ratures et renvois seront approuvés et paraphés par le président et le témoin. Si le témoin refuse de signer ses dépositions, il en sera fait mention au procès-verbal ».

Article 4

Point 1°

Le point 1° vise selon les auteurs à corriger une erreur matérielle qui se serait glissée dans le texte de l'article 12 à l'occasion de la modification de la loi précitée du 27 février 2011 par la loi précitée du 27 novembre 2014 et rétablir le libellé original de cette disposition, inspirée de l'article 10 de la loi belge du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires¹⁸.

¹⁶ Article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹⁷ Voir la législation allemande sur ce point : Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (§§ 20 - 26).

¹⁸ « Les procès-verbaux constatant des indices ou des présomptions d'infractions seront transmis au procureur général près la cour d'appel pour y être donnée telle suite que de droit » (Art. 10 de la loi belge du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires).

Point 2°

La disposition sous examen vise à créer la possibilité d'intégrer les avis minoritaires dans le rapport final en cas d'impossibilité de parvenir à un consensus au sein de la commission d'enquête.

Les auteurs semblent s'être inspirés de la législation allemande qui prévoit que « [k]ommt der Untersuchungsausschuss nicht zu einem einvernehmlichen Bericht, sind Sondervoten in den Bericht aufzunehmen »¹⁹. Contrairement au dispositif allemand, la disposition sous revue se limite cependant à prévoir « la possibilité » d'intégrer les avis dits minoritaires dans le rapport, sans d'ailleurs préciser comment et par qui la décision afférente est prise. Afin de conférer un effet utile à cette disposition, il y a lieu de coller au dispositif allemand et de prévoir qu'à défaut de consensus les avis minoritaires sont obligatoirement intégrés dans le rapport.

Le Conseil d'État renvoie encore à l'observation déjà formulée à l'endroit de l'article 1^{er}, point 4°, concernant la nécessité de compléter la loi précitée du 27 février 2011 par une disposition énonçant expressément que la mission de la commission d'enquête prend fin notamment par le dépôt de son rapport. Une telle disposition pourrait être insérée à l'article 12 ou dans une disposition énumérant tous les cas de figure dans lesquels la mission de la commission d'enquête prend fin.

Article 5

L'article 5 entend abroger l'article 13 de la loi précitée du 27 février 2011 au motif que la disposition y prévue est désormais reprise à l'article 1^{er} de la même loi.

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 13 qui prévoit que « Les pouvoirs de la commission cessent de plein droit en cas de dissolution de la Chambre des Députés », les auteurs expliquent au commentaire de l'article que celle-ci n'a plus lieu d'être. Si effectivement l'hypothèse d'une dissolution n'est plus à envisager, il est cependant nécessaire de prévoir expressément que les missions des commissions d'enquête instituées au cours d'une législature prennent fin au moment où une nouvelle Chambre des députés se réunit conformément à l'article 67 de la Constitution révisée.

Article 6

L'article 6, inséré dans la proposition de loi sous examen par un amendement dont le Conseil d'État a été saisi par dépêche du 24 octobre 2022, ne donne pas lieu à observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant

¹⁹ Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (§ 33 Berichterstattung).

au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé. À titre d'exemple, à l'article 2 de la proposition de loi sous revue, il convient d'écrire « À l'article 4, alinéa 1^{er}, de la même loi, [...] ».

Article 1^{er}

Au point 2°, à la phrase à insérer, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Au point 4°, il y a lieu de se référer à « la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ».

Article 3

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article. Cette observation vaut également pour l'article 4.

Article 4

Le point 1° est à reformuler comme suit :

« 1° À l'alinéa 1^{er}, première phrase, les termes « y être donnée » sont insérés à la suite du terme « pour ». »

Au point 2°, il y a lieu d'insérer un « alinéa 3 » et non pas un « alinéa 4 », étant donné que l'article 12 de la loi précitée du 12 février 2011 qu'il s'agit de modifier ne comporte que deux alinéas.

Article 5

L'indication de l'article est introduite en ayant recours à la forme abrégée « **Art.** ».

Le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. La numérotation des dispositions abrogées est dès lors à maintenir, même s'il s'agit de dispositions figurant *in fine* du dispositif ou d'un article.

Si le Conseil d'État est suivi en son observation ci-avant, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence.

Par conséquent, les termes « et l'article 14 est renuméroté en conséquence » sont à supprimer.

Article 6

La loi portant révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution ayant fait l'objet d'une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il y a lieu de reformuler l'article sous revue comme suit :

« La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 1^{er} juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz