

N° 5339

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE REVISION

des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution

* * *

(Dépôt: le 4.5.2004)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (30.4.2004)	1
2) Texte du projet de révision de la Constitution	2
3) Exposé des motifs.....	3
4) Commentaire des articles	4

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution.

Château de Berg, le 30 avril 2004

Le Premier Ministre,
Ministre d'Etat,
Jean-Claude JUNCKER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE REVISION DE LA CONSTITUTION

Art. 1er. L'article 76 de la Constitution est modifié comme suit:

„**Art. 76.** 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.“

Art. 2. L'article 77 de la Constitution est modifié comme suit:

„**Art. 77.** (1) Le Gouvernement se compose du Premier Ministre, d'un Vice-Premier Ministre, des Ministres et, le cas échéant, des Secrétaires d'Etat.

(2) Après avoir entendu les partis représentés à la Chambre des Députés, le Grand-Duc peut désigner un formateur du Gouvernement. Il peut auparavant, s'il le juge opportun, désigner un informateur.

(3) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions.

Sur proposition du Premier Ministre, le Grand-Duc nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

L'organisation du Gouvernement est réglée par arrêté grand-ducal.

(4) Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle.“

Art. 3. L'article 78 de la Constitution est modifié comme suit:

„**Art. 78.** (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.

(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement qui est présidé par le Premier Ministre ou, en son absence, par le Vice-Premier Ministre, sinon par le ministre le plus ancien en rang.

(3) Le Conseil de Gouvernement délibère sur tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que sur toute autre disposition soumise au Grand-Duc.

(4) 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.

(5) Chaque ministre a la direction d'un ou de plusieurs départements ministériels dont il exerce les attributions conformément à la Constitution, aux lois et aux règlements du pays. Le ministre peut être assisté d'un Secrétaire d'Etat dont les compétences sont déterminées par arrêté grand-ducal.“

Art. 4. L'article 79 de la Constitution est modifié comme suit:

„**Art. 79.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables des actes posés par eux dans l'exercice de leurs fonctions. Les membres du Gouvernement sont solidairement responsables des décisions prises en Conseil de Gouvernement.

(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

(3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

(4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

(5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.

La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions.

Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessitent l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.

L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire.

(6) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre.“

Art. 5. L'article 80 de la Constitution est modifié comme suit:

„**Art. 80.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre peut demander leur présence.

(2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut 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. Si la Chambre refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc. Sans préjudice de l'article 74, le nouveau Gouvernement sera formé selon les dispositions de l'article 77.

(3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.“

Art. 6. Les articles 81 à 83 et l'article 116 de la Constitution sont abrogés.

*

EXPOSE DES MOTIFS

La Constitution du Grand-Duché, depuis 1868 et malgré de nombreuses modifications au long des années, n'évoque que succinctement l'organisation du Gouvernement, à savoir aux articles 76 à 83 et 116.

D'autre part, l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal précise d'une manière plus détaillée certains éléments de cette organisation.

Or, en accord avec le Parlement, le Gouvernement estime qu'il serait préférable d'intégrer les grands principes de la matière traitée par cet arrêté royal grand-ducal dans la Loi fondamentale et de réagencer ainsi tout le chapitre V de la Constitution qui traite „*du Gouvernement du Grand-Duché*“.

Aussi le présent projet de révision se propose-t-il de modifier le texte de la Constitution de manière à y incorporer les principaux éléments de l'organisation du Gouvernement.

Sont notamment précisés la participation du Gouvernement au pouvoir exécutif, la formation et la composition du Gouvernement, le fonctionnement du Conseil de Gouvernement, le rôle du Premier Ministre, la responsabilité politique et civile des membres du Gouvernement et leur mise en cause en justice, les relations entre le Gouvernement et le Parlement et l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant ce dernier par le biais d'un vote de confiance.

Afin de ne pas encombrer le texte de la Constitution de détails, l'article 77 (3), dernière phrase, prévoit que l'organisation du Gouvernement est régie par un arrêté grand-ducal (cf. ci-après).

Il y a lieu de relever encore que le présent projet de révision se propose d'abroger les articles 81 à 83 et 116 actuels de la Constitution, le contenu de ces derniers ayant été incorporé dans les nouveaux articles 76 à 80, plus structurés.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 76

Ce nouvel article 76 forme une disposition d'introduction générale sur les attributions du Gouvernement, étant donné que l'article 76 actuel, datant de 1868, ne reflète plus la réalité de la vie politique au Luxembourg.

Aussi contient-il une précision importante par rapport au texte actuel, à savoir que le Gouvernement participe à l'exercice du pouvoir exécutif, ensemble avec le Grand-Duc, dont les attributions à cet égard sont déterminées par l'article 33.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever qu'à l'article 33, le terme „il (le Grand-Duc) exerce „seul“ le pouvoir exécutif (...)“ a été supprimé lors de la révision constitutionnelle du 12 janvier 1998.

La présente proposition s'inscrit donc parfaitement dans cette logique d'un exercice conjoint du pouvoir exécutif par le Souverain et le Gouvernement.

Article 77

Cet article concerne la composition du Gouvernement.

A noter que l'introduction dans la Constitution de la fonction de „secrétaire d'Etat“ traduit la volonté du Gouvernement d'y entériner le système tel qu'il fonctionne actuellement. L'emploi des termes „le cas échéant“ à la première phrase du paragraphe (1) et du verbe „pouvoir“ à la deuxième phrase du paragraphe (1) laisse facultative la nomination de secrétaires d'Etat lors de la composition du Gouvernement.

Le paragraphe (2) introduit dans la Constitution les termes de „formateur“ d'un nouveau Gouvernement et „informateur“ en vue de la formation d'une coalition gouvernementale qui interviennent, de facto, après les élections législatives (voire, le cas échéant, en cours de législature), mais qui n'avaient pas encore été mentionnés dans la Loi fondamentale.

Le paragraphe (3) prévoit in fine que l'organisation du Gouvernement est réglée par arrêté grand-ducal, le pouvoir du Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement étant communément interprété comme 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 du Gouvernement“¹ c'est-à-dire par des arrêtés ne nécessitant ni une loi de base ni l'avis du Conseil d'Etat et qui constituent „des actes équipollents aux lois“².

A cet égard, on peut renvoyer aux arrêtés grand-ducaux édictés à l'occasion de la formation du Gouvernement et, dernièrement, à ceux du 7 respectivement du 11 août 1999³.

A souligner par ailleurs qu'aux termes de la deuxième phrase de ce paragraphe (3) il appartient au Premier Ministre de proposer les autres membres du Gouvernement au Souverain qui les nommera et qui peut également mettre fin à leurs fonctions.

Le paragraphe (4) énumère les fonctions incompatibles avec celle de membre du Gouvernement. A noter l'utilisation des termes „membre du conseil communal“ plutôt que „conseiller communal“, pour clarifier que la fonction de bourgmestre est également incompatible avec celle de membre du Gouvernement.

Article 78

L'article 78 a trait au fonctionnement du Gouvernement.

Distinction y est notamment faite entre l'action collective du Gouvernement et les actions individuelles des membres du Gouvernement.

Les paragraphes (2) et (3) traitent du Conseil de Gouvernement et reprennent les dispositions existantes.

1 Arrêt du Conseil d'Etat (Roth, non publié) du 24 février 1976.

2 Arrêt du Conseil d'Etat (Roth, non publié) du 24 février 1976.

3 – Arrêté grand-ducal du 7 août 1999 portant énumération des Ministères;

– Arrêté grand-ducal du 7 août 1999 portant attribution des compétences ministérielles aux Membres du Gouvernement;

– Arrêté grand-ducal du 11 août 1999 portant constitution des Ministères.

Les paragraphes (4) et (5) définissent les attributions générales du Premier Ministre et des autres membres du Gouvernement.

En ce qui concerne plus particulièrement le rôle du Premier Ministre, le paragraphe (4) reprend les fonctions qui lui sont actuellement attribuées par l'article 6 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857.

Article 79

Cet article concerne la responsabilité politique, civile et pénale des membres du Gouvernement.

Le 1er paragraphe vise la responsabilité politique des membres du Gouvernement, en distinguant les actes individuels accomplis par un membre du Gouvernement et les actes collectifs posés par le Conseil de Gouvernement.

Le paragraphe (2) prévoit l'irresponsabilité des membres du Gouvernement pour les opinions émises par eux à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Ce texte s'inspire de ce que prévoit l'article 68 de la Constitution pour les Députés, dans la forme préconisée par la proposition de révision 4939 („Art. 68. *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*“).

Le paragraphe (3) déclare l'Etat civilement responsable des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions, alors que le paragraphe (4) précise que les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Le paragraphe (5) prévoit un privilège de juridiction pour les membres du Gouvernement, dans le sens où, d'après ce texte, ils seront jugés exclusivement par la Cour d'Appel tant pour les infractions commises par eux dans l'exercice de leurs fonctions (même après cessation de leurs fonctions) que pour les infractions commises par eux en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions. La Cour Supérieure de Justice, en assemblée générale, n'est donc plus compétente en première instance pour les infractions évoquées ci-dessus. Toutefois, par analogie avec ce qui est prévu par l'article 40 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, la Cour Supérieure de Justice est désignée comme instance d'appel.

Ce paragraphe s'inspire en partie des réflexions faites par la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle dans le cadre de ses travaux relatifs à la révision des articles 68 et 69 de la Constitution concernant l'immunité parlementaire. Seul le Ministère Public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter des poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Par ailleurs, la citation directe d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation de la Chambre des Députés, tout comme les arrestations, hormis le cas de flagrant délit. Les citations directes contre les membres du Gouvernement ne sont donc pas exclues, mais l'intervention de la Chambre étant requise, le droit commun n'est pas applicable en la matière, afin d'éviter des actions en justice intempestives et répétées à l'encontre de membres du Gouvernement.

Identique à l'article 83 actuel de la Constitution, ce paragraphe subordonne la possibilité, pour le Grand-Duc, de gracier un membre du Gouvernement condamné à la demande de la Chambre.

Article 80

Le paragraphe (1) correspond au texte actuel de l'article 80 de la Constitution qui prévoit que les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. Selon l'interprétation communément admise, ils peuvent également assister aux commissions parlementaires et y prendre la parole.

La Chambre peut par ailleurs demander la présence des membres du Gouvernement, tant en séance plénière, que dans les commissions parlementaires.

Le paragraphe (2) ajoute la possibilité, pour le Gouvernement, de demander un vote de confiance au sujet d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale déterminée. Conformément au paragraphe (3), ce vote de confiance est obligatoire pour la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.

A noter que ce vote de confiance n'interviendra qu'après la nomination des membres du Gouvernement par le Grand-Duc, sur proposition du Premier Ministre, qui, à l'encontre de certains pays,

n'obtient pas d'abord et de manière séparée la confiance de la Chambre, mais, ensemble avec toute son équipe, après la nomination par le Grand-Duc.

Si la Chambre retire la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre est obligé de présenter la démission du Gouvernement au Grand-Duc.

