

N° 8312
CHAMBRE DES DEPUTES
Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE REVISION
de la Constitution

* * *

Document de dépôt

Dépôt: (Monsieur Fernand Kartheiser, Député): 22.9.2023

*

SOMMAIRE :

	<i>Page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de révision de la Constitution	11
3) Commentaire des articles	22

*

EXPOSE DES MOTIFS

La réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023 est allée bien au-delà d'une simple « adaptation aux évolutions sociales » ou d'une « modernisation » de la Constitution. De toute évidence, une refonte de la société luxembourgeoise a été envisagée, en utilisant parfois des concepts et des idées absents de presque tous les textes constitutionnels d'autres pays. Sans aucune nécessité, des idées et mesures dites « progressistes » en provenance de multiples sources disparates ont été réunies, auxquelles il manque souvent l'indispensable cohérence interne. L'affaiblissement du rôle de la monarchie, en l'absence de la moindre demande du grand public allant dans ce sens, n'en est qu'un exemple. La révision de la Constitution s'est d'ailleurs faite pratiquement en vase clos au sein des institutions principalement concernées. Par l'annulation du référendum promis pour son adoption, elle n'a pas donné lieu à un large débat public en amont et, malgré une campagne d'information ou de justification entreprise après l'adoption de la Constitution, une grande partie de la population continue à ignorer son contenu et sa portée.

Or, les amendements constitutionnels nouvellement introduits depuis le 1^{er} juillet réunissent, outre quelques améliorations ponctuelles, un nombre important de problèmes et de faiblesses. En même temps, la nouvelle Constitution est malheureusement aussi une réforme des occasions manquées. On aurait en effet pu envisager de nombreuses mesures utiles telle que la saisine directe par les citoyens de la Cour constitutionnelle ou encore une plus large démocratie directe par le biais de référendums. Rien de cela n'a été réalisé.

Les principales critiques contre la réforme constitutionnelle du 1^{er} juillet 2023 sont entre autres l'affaiblissement prémédité de notre souveraineté et de la monarchie, une politisation de la Constitution, une ambiguïté certaine concernant le droit de vote des étrangers, un manque de clarté et de précision juridique dans certaines dispositions, la création d'un Conseil national de la Justice politisé et des réformes sociétales dirigées notamment contre la famille. De nombreuses années de travail n'ont finalement mené qu'à un résultat globalement médiocre et hautement discutable.

Il y a certes lieu de reconnaître quelques éléments positifs dans la version actuelle de la Constitution, p. ex. la valorisation de la langue luxembourgeoise, le statut des animaux, l'affirmation du rôle de

l'« Ombudsman », ou encore d'autres évolutions, comme le renforcement des droits de la Chambre des Députés.

Par contre, des expériences importantes faites récemment par la société luxembourgeoise, par exemple lors de la crise du COVID-19, font totalement défaut, bien que la protection des droits fondamentaux ait été mise à mal pendant cette période. Il convient d'en tirer les enseignements nécessaires et de les faire entrer dans la Constitution.

La présente proposition de révision de la Constitution vise

- à corriger les principaux défauts de la révision constitutionnelle du 1^{er} juillet 2023
- et à introduire de nombreuses nouvelles idées pour renforcer, entre autres, la souveraineté nationale, les droits fondamentaux, les libertés publiques et la liberté individuelle. Ainsi, la réforme envisagée est axée sur cinq piliers principaux qui seront expliqués dans le présent exposé des motifs et ensuite de manière plus détaillée dans les commentaires relatifs aux différents articles :

I) L'affirmation de la souveraineté nationale ;

II) La dépolitisation de la Constitution ;

III) Le renforcement des garanties concernant les libertés publiques et la liberté individuelle ;

IV) La revalorisation des dispositions concernant la monarchie et le rétablissement de certaines prérogatives du Grand-Duc ;

V) La réforme de la Justice.

En plus, certaines dispositions relatives aux finances publiques revêtent une importance particulière. Ainsi, l'argent en liquide sera ancré dans la Constitution et un frein à l'endettement public y sera introduit.

I) L'affirmation de la souveraineté nationale.

I.1. La souveraineté, garante de l'indépendance, dont émanent les pouvoirs de l'Etat

La souveraineté d'un État est un atout très précieux. Elle a permis à notre pays de maintenir sa liberté, de renforcer son identité et de développer son économie, ce qui d'ailleurs ne s'oppose nullement à une coopération internationale significative.

Or, l'article 5 actuellement en vigueur dispose que « (...) L'exercice de pouvoirs de l'État peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales (...) », sans aucune limite dans le temps, ce qui mène à terme à un affaiblissement progressif et prémédité de notre souveraineté.

La question de la **renonciation définitive** à l'exercice de certains droits liés à la **souveraineté** est contraire aux articles 1^{er} et 3 mêmes de la Constitution.

L'ancienne version de la Constitution prévoyait que l'exercice des attributions de l'Etat pouvait être confié « **temporairement** », et sur la base de traités, à des organisations internationales (*ancien art. 49bis*). Le terme « **temporairement** » signifiant que le transfert s'effectue pour un certain laps de temps, mais pas définitivement.

Avec la réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, le mot « temporairement » a été supprimé. **Dorénavant, ceci permet de transférer définitivement les droits souverains à des institutions internationales, notamment à l'UE, sans même prévoir une procédure pour leur éventuelle récupération.** La Constitution actuelle s'inscrit ainsi clairement dans la logique du fédéralisme européen. Elle est conçue de manière à faciliter la genèse d'un État fédéral européen et, ainsi, à faire perdre, peu à peu, sa souveraineté nationale au Grand-Duché.

La renonciation à la souveraineté nationale comprend également l'application par le Grand-Duc de la législation européenne par voie réglementaire, afin de « faciliter » la mise en œuvre de cette législation au Luxembourg. La nature des actes juridiques visés n'est pas précisée dans le texte. Là encore, **il y a une nette subordination du Luxembourg à l'UE et un risque d'évincement possible de la Chambre des Députés dans la transposition des actes européens dans notre droit national.**

Il n'y avait absolument aucune raison pour modifier notre Constitution dans ce sens, bien au contraire. Aucun autre pays européen ne s'engage sur cette voie. Dès lors, il y a lieu de modifier toute

référence dans la Constitution qui serait non seulement contraire à d'autres dispositions de celle-ci (notamment aux articles 1^{er} et 3), mais qui en plus permettrait un fédéralisme européen, orientant ainsi le Luxembourg vers un abandon de sa souveraineté. La Constitution doit justement être l'acte normatif suprême du pays garantissant la souveraineté, et non pas un recueil de textes visant un abandon définitif des droits souverains luxembourgeois à l'UE ou à d'autres organisations internationales.

Pour un petit pays comme le Luxembourg, la coopération politique et l'ouverture économique sont bien sûr une nécessité mais cela peut et doit se faire sans pour autant soutenir une démarche fédéraliste.

1.2. La primauté de la Constitution sur le droit international

D'un point de vue historique, basé sur la jurisprudence et non pas sur la législation, le Luxembourg a été considéré jusqu'à présent comme un pays moniste à primauté du droit international.

Il est surprenant de devoir constater l'absence continue de consécration textuelle clarifiant la place des règles internationales dans la hiérarchie des normes au Luxembourg. Pourtant, la question de savoir s'il fallait inscrire la primauté du droit international dans le texte constitutionnel luxembourgeois a déjà été soulevée en 1956 et en 2019.

Finalement, aucune proposition n'a été retenue. Selon le Conseil d'État, « (...) la référence implicite à la théorie moniste est superflue au regard d'une jurisprudence qui remonte au 19^e siècle. Il émet surtout ses réserves les plus fortes à l'encontre de la consécration d'une hiérarchie des normes qui, outre qu'elle est superflue au regard d'une jurisprudence constante, reste en retrait par rapport à la solution actuelle qui, en cas de conflit entre un traité régulièrement ratifié et une norme constitutionnelle, donne priorité au traité en raison de l'engagement international pris par l'État. »¹

Dès lors, il y a lieu de constater que le **Conseil d'État accorde une importance majeure à la solution jurisprudentielle** de la question. Il poursuit : « [...] Il s'agirait, à l'évidence, non seulement d'une mise en cause d'une jurisprudence luxembourgeoise plus que séculaire, mais d'un changement fondamental de l'ordre constitutionnel luxembourgeois par rapport au droit international.^[1] Le Conseil d'État ne peut dès lors que réitérer ses réserves et mises en garde par rapport au dispositif prévu dans l'amendement et rappeler l'avantage du maintien de l'acquis jurisprudentiel qui ne requiert pas une consécration constitutionnelle. »

Ainsi, en l'absence de la constitutionnalisation du droit international, la jurisprudence luxembourgeoise, en cas de conflit entre un traité régulièrement ratifié et une norme constitutionnelle, a donné jusqu'à présent priorité au traité, et le Conseil d'État s'aligne également sur cette interprétation jurisprudentielle.

Il est curieux de lire que le Conseil d'État retient que cet acquis jurisprudentiel ne requiert pas de consécration constitutionnelle du rapport entre droit national et droit international. La justification par le Conseil d'État dans sa forme adoptée n'atteint pas pleinement les objectifs qui lui sont assignés.

Un arrêt **n'est finalement qu'une source d'interprétation du droit, bien qu'avec une autorité certaine**. En effet, la jurisprudence est souvent une application pratique d'une règle de droit se limitant à un cas particulier et précis. Il est dès lors difficile, dans notre système du droit d'inspiration française, de vouloir ériger un tel jugement en règle générale, d'après le modèle du case law anglo-saxon.

Un cas souvent cité dans le contexte de la primauté supposée du droit international au Luxembourg est l'**arrêt Chambres des métiers et Paganì contre Ministère public** du 14 juillet 1954 mais qui n'est également qu'une application pratique du droit dans un cas particulier et ne saurait servir comme règle générale du droit.

Les arrêts rendus par les juridictions, bien qu'ayant une influence significative sur l'interprétation et l'application du droit, **ne peuvent pas être considérés comme des sources de droit au même titre que la législation**, même si les arrêts apportent des éclaircissements importants sur la manière dont les lois et les règlements doivent être compris et appliqués. Les lois et les règlements ont une portée générale et s'appliquent à l'ensemble de la société, tandis que les arrêts sont des décisions spécifiques applicables uniquement aux parties impliquées dans les litiges particuliers.

¹ Avis du Conseil d'État du 11 février 2020, p. 5.

Il est donc au moins douteux de parler d'un « acquis jurisprudentiel » qui ne requerrait pas de consécration constitutionnelle pour justifier la primauté du droit international.

De plus, l'analyse des articles 1^{er} ; art. 3 ; art. 44, paragraphe (2) ; art. 46, al. 1 ; art. 62, al. 1 et art. 78, paragraphe (1), de la Constitution démontre que **l'État tire son existence** même et ses valeurs fondamentales **directement de la Constitution** et que la **Nation donne à l'État sa souveraineté** et l'investit de ses pouvoirs. La Constitution définit les valeurs, les pouvoirs et les limites de l'État luxembourgeois, et les autres normes, y compris les traités internationaux, doivent être conformes à cette norme suprême.

En admettant la primauté du droit international à la Constitution, il serait toujours possible de **contourner la procédure de la révision constitutionnelle** en négociant et en adhérant à des traités internationaux contraires à la Constitution.

La justification jurisprudentielle dans l'arrêt *Pagani* de 1954 qu'un traité serait « (...) *une loi d'une essence supérieure ayant une origine plus haute que la volonté d'un organe interne; qu'en conséquence, en cas de conflit entre les dispositions d'un traité international et celles d'une loi nationale postérieure, la loi internationale doit prévaloir sur la loi nationale* »² ne saurait être retenue.

La jurisprudence précitée contient en effet une erreur logique fondamentale : **C'est à travers la Constitution que L'État est habilité d'adhérer à des traités**. En d'autres termes, c'est la Constitution qui permet la création de traités internationaux. Il ne peut donc jamais être question d'une « *origine plus haute que la volonté d'un organe interne* », car **l'origine la plus haute est justement la Nation qui donne à l'État sa souveraineté**. Un traité international ne peut donc pas être contraire à une norme hiérarchiquement supérieure qui permet la création dudit traité.

De plus, un arrêt rendu par une juridiction n'est pas une source première de droit (*voir les explications supra*).

Il y a donc lieu de conclure que la Constitution établit les principes et les valeurs fondamentales qui guident l'État et la société. En tant que source suprême, la Constitution doit primer sur le droit international qui découle d'accords entre États.

Afin de garantir l'exécution de bonne foi des traités internationaux, et pour garder la primauté de la Constitution, il est dès lors nécessaire d'établir des normes constitutionnelles disposant que **les traités, en tant qu'actes de droit international, ont la priorité sur le droit interne de rang législatif, mais ils ne peuvent pas prévaloir sur la Constitution**.

Le dispositif prévu n'a de sens qu'en relation avec la proposition de consacrer la primauté du droit international uniquement par rapport à la loi au sens formel. Il implique dès lors que la Constitution est la norme suprême en droit luxembourgeois et prime, en cas de conflit, sur une norme du droit international.

I.3. Le traité de Lisbonne et la question de la primauté du droit de l'Union Européenne

Le Luxembourg, depuis les années 1950, fait partie des États membres plutôt favorables à la création d'un espace juridique européen supranational doté d'une Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) forte. Cependant, il est parfois hésitant à mettre en œuvre les décisions de la CJUE lorsque celle-ci le condamne. Ce dilemme met en évidence la complexité des relations entre les États membres et l'Union européenne, ainsi que les défis pratiques auxquels ils sont confrontés.

L'importance de la CJUE ne peut être sous-estimée, car elle détient actuellement la position d'une juridiction internationale très puissante. Cependant, il est intéressant de noter qu'au début des années 1950, personne n'aurait pu prévoir une montée en puissance aussi significative de cette institution. Initialement créée pour servir de contre-pouvoir à la Haute Autorité du Charbon et de l'Acier, sa portée s'est étendue bien au-delà de ces objectifs.

Cette évolution remarquable repose en grande partie sur la volonté et les décisions courageuses des juges de la Cour européenne de jouer un rôle actif dans le processus d'intégration des années 1960 et 1970, une période de difficultés dans la construction politique de l'Europe. Par le biais de jugements novateurs, ces juges ont non seulement insufflé un nouvel élan à l'intégration, mais ont également

² *Chambre des métiers et Pagani c. Ministère public*, in : *Pasicrisie luxembourgeoise*, t. XVI, p. 150 s.

renforcé considérablement le cadre juridique supranational des traités européens. Néanmoins, il est important de souligner que l'acceptation et l'application de leur jurisprudence par les États membres et les juridictions nationales reste ambiguë et contestée, et que cette jurisprudence n'a pas encore atteint la même légitimité historique que celle des juridictions constitutionnelles nationales.³

La notion de primauté du droit de l'Union européenne est au cœur de cette dynamique. Bien qu'elle puisse être acceptée pour maintenir une cohérence dans des domaines essentiels pour la réalisation des objectifs de l'Union, telle que les quatre libertés de l'UE (libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux), elle doit être interprétée avec précaution. Il est crucial de reconnaître que cette primauté ne provient pas d'un traité unique, mais plutôt d'une série de décisions judiciaires. En plus, elle est admise par les États en raison de son utilité fonctionnelle manifeste qui sert finalement assez bien leurs intérêts économiques. Par contre, des jugements de nature plus politique, par exemple dans le domaine du droit d'asile, se trouvent souvent ignorés.

Le traité de Lisbonne contient une Déclaration dans son annexe, la Déclaration 17, qui rappelle une jurisprudence constante en matière de la primauté du droit européen et se réfère en plus à un avis du Service juridique du Conseil. Cependant, il est important de noter que cette déclaration ne possède pas la même autorité qu'une disposition d'un traité. L'avis annexé du Service juridique du Conseil sur la primauté tel qu'il figure au document 11197/07 (JUR 260) invoque uniquement :

« Avis du Service juridique du Conseil du 22 juin 2007

Il découle de la jurisprudence de la Cour de justice que la primauté du droit <de l'Union européenne> est un principe fondamental dudit droit. Selon la Cour, ce principe est inhérent à la nature particulière de <l'Union> européenne. À l'époque du premier arrêt de cette jurisprudence constante (arrêt du 15 juillet 1964 rendu dans l'affaire 6/64, Costa contre ENEL, la primauté n'était pas mentionnée dans le traité. Tel est toujours le cas actuellement. Le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice. »

Cette situation soulève des questions quant à l'étendue et à l'application de la primauté du droit européen.

De plus, le traité de Lisbonne, dans son article 5, modifie le traité sur l'Union européenne (TUE), en y insérant un Article 3bis, disposant que « **L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles**, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. **Elle respecte les fonctions essentielles de l'État (...)** ».

Il y a déjà une contradiction entre l'article 3bis du TUE et la déclaration n° 17 précitée. En effet, le traité de Lisbonne ne transfère aucune nouvelle compétence exclusive à l'Union et il ne contient aucun article consacrant formellement la primauté du droit de l'Union sur les législations nationales.

En analysant la jurisprudence de la CJUE, force est de constater que l'arrêt marquant *Costa contre Enel* du 15 juillet 1964 n'est pas reflété dans les traités de l'UE. Il s'agit d'une interprétation très large et sans doute excessive de la CJUE par laquelle les États membres auraient limité leur souveraineté et que le champ d'application du principe de primauté s'appliquerait à tous les actes de l'UE ayant force contraignante, qu'il s'agisse de droit primaire (les traités), de droit dérivé (les directives, les règlements, les décisions) ou de la jurisprudence de la CJUE.

Une interprétation tellement large, voire excessive, de la primauté du droit européen, n'a pu qu'interpeller les organes constitutionnels des États-membres. Ainsi, le jugement dans l'affaire « Internationale Handelsgesellschaft » et la primauté d'application revendiquée en faveur du droit européen ont naturellement soulevé la question de la relation entre les compétences de la CJUE et de la Cour constitutionnelle allemande (BVerfG). Plus précisément, les tribunaux nationaux sont-ils autorisés à soumettre au BVerfG les dispositions du droit de l'UE pour examen de conformité à la Constitution, notamment aux droits fondamentaux, dans le cadre de la procédure de contrôle normatif selon l'Art. 100 I de la Loi fondamentale allemande (GG) ?

C'est une question à laquelle la Cour constitutionnelle allemande a d'abord répondu en 1974 dans l'affaire « Solange I » : la possibilité d'un examen des droits fondamentaux par le BVerfG doit « subsister » **tant que le processus d'intégration n'est pas suffisamment avancé pour que la**

³ Vera Fritz, *Le Luxembourg et la Cour de justice de l'Union européenne*, dans *Histoire de la Justice au Luxembourg*, De Gruyter, 2022, p. 441

protection des droits fondamentaux européens atteint le niveau des droits fondamentaux allemands.

De plus, la jurisprudence Solange I continue « Tant que le processus d'intégration de l'UE n'est pas suffisamment avancé pour que le droit européen contienne également un catalogue de droits fondamentaux formulé, adopté par un Parlement et en vigueur, qui soit adéquat par rapport au catalogue des droits fondamentaux de la Loi fondamentale, (...) la soumission d'un tribunal de la République fédérale d'Allemagne à la Cour constitutionnelle fédérale dans le cadre d'une procédure de contrôle normatif est autorisée et nécessaire si ledit tribunal considère que **la disposition du droit <européen> pertinente pour sa décision est inapplicable dans l'interprétation donnée par la Cour de justice européenne, car elle entre en collision**, en tout ou en partie, avec l'un des droits fondamentaux de la Loi fondamentale (Constitution). »

Force est de constater que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE) n'a pas été adoptée par un Parlement mais a été proclamée lors du Conseil européen de Nice, le 7 décembre 2000. Elle comporte 54 articles consacrant les droits fondamentaux des personnes au sein de l'UE. Or, une proclamation n'est pas un acte normatif, de sorte que la Charte n'a aucune valeur juridique. Elle peut avoir une certaine autorité morale, mais il reste qu'on est loin d'un Traité.

Ainsi, les limites de cette primauté sont en partie définies pour préserver les garanties juridiques des citoyens ainsi que les compétences des États membres. Cette préservation reflète l'idée que l'Union européenne ne possède pas toutes les compétences et que certains domaines demeurent de la responsabilité des États membres. Par conséquent, l'affirmation d'une suprématie absolue du droit européen sur les constitutions nationales est sujette à controverse. Cette affirmation repose en grande partie sur une interprétation intentionnellement abusive de la jurisprudence dans les milieux fédéralistes et n'est pas en accord avec la complexité de la réalité juridique en Europe.

Le principe de la primauté de la Constitution ne soulève aucun doute dans la jurisprudence des tribunaux et des cours constitutionnelles de nombreux États membres de l'UE. Ces tribunaux ont maintes fois affirmé que certains actes des institutions de l'UE, notamment de la Cour de justice de l'UE, peuvent être considérés comme « *ultra vires* », c'est-à-dire excéder les pouvoirs accordés à ces institutions par les traités. De telles décisions ont été rendues, entre autres, en France, au Danemark, en Italie, en République tchèque, en Espagne, en Roumanie et depuis les années 1970 par la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

Le Tribunal constitutionnel polonais a également rendu des décisions similaires par le passé, tout en étant composé de juges élus dans toutes les configurations politiques depuis l'adhésion de la Pologne à l'UE. En 2005, le Tribunal constitutionnel présidé par le juge Marek Safjan (ensuite devenu juge à la CJUE) a établi le principe selon lequel « **la Constitution est la loi suprême de la République de Pologne par rapport à tous les accords internationaux la liant, y compris les accords sur le transfert de compétence dans certains domaines. La Constitution jouit de la primauté de validité et d'application sur le territoire de la Pologne** »⁴. Ce principe a été réaffirmé dans des arrêts ultérieurs du Tribunal constitutionnel, notamment dans l'arrêt du 19 décembre 2006 (P 37/05), déclarant que « le **Tribunal constitutionnel** est tenu de comprendre sa position de manière à conserver la position de << **cour de dernier ressort** >> par rapport à la Constitution », ainsi que dans l'arrêt du 24 novembre 2010 (K 32/09), affirmant que « **le transfert de compétences à l'UE ne peut pas porter atteinte au principe de la suprématie de la Constitution et ne peut pas violer les dispositions de la Constitution** ».

Un jugement récent du 7 octobre 2021⁵ confirme cette ligne jurisprudentielle de longue date. Il souligne que l'interprétation de dispositions conduisant à une **suprématie factuelle des normes de droit international sur le droit national de rang constitutionnel serait incompatible avec la hiérarchie des sources du droit établie dans la Constitution**. L'interprétation du droit de l'UE, résultant de la jurisprudence récente de la CJUE, aboutirait à une situation où les juges nationaux seraient contraints (par le droit de l'UE, c'est-à-dire une norme juridique de rang inférieur) de ne pas tenir compte des dispositions de la Constitution nationale (une norme juridique de rang supérieur).

De plus, une telle interprétation établirait une norme inférieure de protection judiciaire pour les citoyens par rapport à ce qui leur est accordé par la Constitution. L'interprétation de la primauté

⁴ Arrêt du Tribunal constitutionnel de la République de Pologne du 11 mai 2005, affaire K 18/04.

⁵ Arrêt du Tribunal constitutionnel de la République de Pologne du 7 octobre 2021, affaire K 3/21

du droit international de l'UE vise à saper le principe de la suprématie de la Constitution dans la hiérarchie des normes, en permettant de remettre en question la validité des décisions judiciaires nationales et en privant en réalité les juges de leur pouvoir judiciaire. En conséquence, **elle priverait également les citoyens de la certitude juridique et de la légitime confiance dans le système judiciaire national.** Accepter cette interprétation abaisserait donc le niveau de protection juridique en deçà du niveau garanti par la Constitution. Par conséquent, le Tribunal constitutionnel ne pouvait pas la considérer comme conforme à la Constitution nationale.

En fin de compte, pour maintenir une cohérence et un cadre juridique clair au sein de l'Union européenne, il est important de reconnaître que la primauté du droit de l'Union européenne ne doit pas être interprétée de manière excessive. Les principes de souveraineté des États membres et le respect de leurs Constitutions respectives restent des facteurs clés dans cette dynamique. Les États souverains ont créé l'Union européenne, et celle-ci ne peut prétendre à une supériorité générale de ses actes juridiques sur les Constitutions des États membres, car cela contredirait l'essence même de son existence.

Partant, il est légitime et nécessaire que la présente proposition de révision de la Constitution clarifie la relation entre la Constitution luxembourgeoise et le droit international, respectivement européen.

II) La dépolitisation de la Constitution

La Constitution en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023 modifie non seulement les droits des citoyens et les institutions du pays, mais vise aussi, au moyen d'«objectifs à valeur constitutionnelle», à imposer des lignes directrices^[SEP] à la politique. Ceci n'est^[SEP] pas le but d'une Constitution, celui-ci consistant à donner une^[SEP] base légale à un État, en fixant les règles^[SEP] de son fonctionnement, en garantissant la démocratie, l'État de droit et la séparation des pouvoirs et en définissant et assurant les droits fondamentaux des citoyens. Une Constitution doit donc donner à un pays un ordre et une stabilité à long terme, et son rôle n'est pas de prendre en compte des considérations politiques à court terme ou les intérêts politiques de certains partis.

L'introduction d'objectifs politiques dans la Constitution actuelle représente une intervention dans le processus de la libre formation d'une opinion démocratique, car elle veut restreindre la liberté d'action des partis de manière permanente. Que se passerait-il si un parti n'approuvant pas les objectifs politiques de l'État inscrits dans la Constitution remportait des élections démocratiques ? Le gouvernement nouvellement élu devrait-il alors mener une politique à l'encontre de la volonté des électeurs, puisque la Constitution lui dicte certains objectifs ?

L'introduction d'objectifs politiques dans la Constitution signifie également que tous les fonctionnaires, lorsqu'ils prêtent serment, doivent en même temps respecter les objectifs politiques de la Constitution actuelle. **Il s'agit ici non seulement d'une atteinte à la neutralité de la fonction publique, mais aussi d'une atteinte à la liberté de conscience des fonctionnaires et à leurs libertés personnelles et politiques.**

Il est particulièrement préoccupant de voir comment les « objectifs étatiques » seraient mis en œuvre. Pour les réaliser, d'autres principes constitutionnels pourraient être restreints, les auteurs de la Constitution actuelle ayant estimé que les « conséquences liées à ces objectifs s'expliquent par leur utilisation par le législateur pour justifier des dérogations non excessives à des principes constitutionnels. Les objectifs à valeur constitutionnelle peuvent donc étendre les pouvoirs du législateur en limitant l'application de certains principes constitutionnels. » Il est intéressant de noter que les explications citées ci-dessus ont disparu des dernières versions des textes qui ont mené à la révision du 1^{er} juillet 2023, mais sans jamais les démentir. Il n'est donc pas clair de quelle manière les objectifs politiques à valeur constitutionnelle seraient mis en œuvre, mais il faut continuer à craindre qu'ils puissent servir de prétexte pour limiter les libertés.

Ainsi, au nom des nouveaux objectifs étatiques, par ex. la lutte contre le changement climatique ou le droit à un logement convenable, les droits constitutionnels des citoyens pourraient être restreints. Dans ce contexte, il n'est pas clair comment sera interprété l'expression « des dérogations non excessives ». Les citoyens pourront-ils être dépossédés de leurs biens avec l'argument que ceux-ci devront être affectés à d'autres fins ? Sera-t-il « excessif » d'enlever à quelqu'un un « logement sous-occupé » ? (Certains partis veulent introduire cette notion pour pouvoir plafonner p.ex. la surface disponible à des fins de logement par personne.) Le commentaire de la disposition actuelle se limite à dire que: « cet objectif impose au législateur de prendre les initiatives nécessaires pour permettre à toute personne de disposer d'un logement décent. » Quelles seront ces initiatives ?

À l'avenir, dans la lutte contre le changement climatique, toutes les mesures coercitives, en référence au nouvel objectif politique de « neutralité climatique », pourraient être justifiées et appliquées. Y aura-t-il des restrictions pour les animaux domestiques et d'élevage, au motif qu'ils produisent trop de dioxyde de carbone ou de méthane ? Quelles autres limitations, par ex. dans le domaine de la liberté de mouvement, pourrait-on imposer aux citoyens ? Pourront-ils encore, à l'avenir, se rendre, en avion ou en voiture, dans d'autres pays, par exemple pour y passer leurs vacances ?

Par tout ce qui précède, la décision de supprimer le contenu actuel des articles 38 à 43 traitant des « objectifs à valeur constitutionnelle » est justifiée par la nécessité de maintenir un **caractère normatif** et opérationnel de l'acte législatif suprême qui est la Constitution. L'intégration d'objectifs d'ordre idéologique, philosophique ou politique dans la Constitution entraîne une insécurité juridique majeure à travers des complications en matière d'interprétation et d'application concrète.

La Constitution doit être un acte normatif **clair et précis** dans ses dispositions afin de constituer une base légale fiable et non équivoque pour les citoyens et les institutions.

De plus, il est nécessaire d'**éviter la subjectivité et l'interprétation variable** selon les acteurs politiques impliqués. En retirant ces objectifs, toute ambiguïté est évitée et il est garanti une application uniforme et cohérente de la législation dans le respect des principes de l'État de droit.

En concentrant la Constitution sur des dispositions concrètes, on respecte la **séparation des pouvoirs** en évitant d'imposer des orientations politiques ou idéologiques spécifiques. En limitant la Constitution à ses objectifs premiers, il est laissé aux majorités élues le soin de définir leurs priorités et objectifs politiques.

Ainsi, la suppression des objectifs à valeur constitutionnelle vise à garantir **la clarté, la normativité et l'efficacité** de la Constitution, tout en évitant d'imposer des orientations idéologiques ou politiques spécifiques aux futures générations. Cette approche contribue à renforcer la stabilité juridique et l'équilibre des pouvoirs dans un cadre législatif bien défini, sans dévier dans des objectifs « fourre-tout » sous prétexte desquels toutes mesures généralement quelconques pourraient être justifiées.

III) Le renforcement des garanties concernant les libertés publiques et la liberté individuelle

Le renforcement des libertés publiques et de la liberté individuelle est un pilier fondamental de toute société démocratique et respectueuse des Droits de l'Homme. C'est dans cette optique que la présente proposition de révision constitutionnelle vise à consolider ces valeurs essentielles au sein de notre ordre juridique.

La liberté individuelle constitue l'un des piliers de la dignité humaine. Ainsi, afin de préserver et d'étendre ces droits fondamentaux, plusieurs modifications sont proposées. Tout d'abord, l'ajout du droit le plus important, **le droit à la vie**, reflète l'engagement à protéger et à préserver la vie en tant que valeur primordiale et inaliénable, sans exception.

En ce qui concerne **la famille**, la proposition de révision met l'accent sur son rôle crucial. La famille est la pierre angulaire de notre société, et c'est pourquoi il est essentiel de la renforcer et de la protéger. En inscrivant dans la Constitution une garantie de la protection des **droits naturels de la personne humaine et de la famille**, l'engagement à soutenir et à préserver les liens familiaux est réaffirmé, tout en renforçant la famille comme le noyau nucléaire de la société dans le cadre du système juridique.

Le maintien de **l'argent en liquide** en tant que moyen de paiement légal est fondamental pour préserver la liberté de choix des citoyens en matière de transactions financières. Cette disposition **protège les droits des individus contre toute tentative de pression** politique ou idéologique par le fait de restreindre leur liberté de paiement et garantit que l'individu conserve le contrôle sur ses méthodes de paiement, sans être contraint d'adopter des alternatives électroniques.

Le renforcement des libertés publiques et de la liberté individuelle englobe également des domaines essentiels tels que le **droit de manifester** et la **liberté d'expression**, garantissant le droit des individus de s'exprimer et de **diffuser leurs opinions librement, sans crainte de sanctions**, en toutes matières, en toute forme et en toutes circonstances. En ce qui concerne les manifestations plus spécifiquement, celles-ci ne sauraient être reléguées, sans nécessité absolue, dans des zones éloignées et non propices à la publicité recherchée par les manifestants.

Dans le même esprit d'idées, la proposition de révision de la Constitution vise également à garantir la **liberté de la culture** et la **liberté de la recherche scientifique**.

Parallèlement, cette proposition de révision met également l'accent sur la protection des **libertés individuelles en période de crise**. L'état de crise, bien qu'exceptionnel, ne doit jamais servir de prétexte à des restrictions excessives des droits fondamentaux. La Cour Constitutionnelle joue un rôle essentiel en veillant à ce que toute limitation des libertés individuelles soit justifiée, proportionnelle et strictement nécessaire pour répondre à des circonstances extraordinaires. Cette disposition réaffirme la primauté des principes constitutionnels même dans des moments difficiles, préservant ainsi l'équilibre entre la sécurité et la liberté.

De même, la protection de la **liberté de mouvement** est renforcée par l'exigence d'une décision judiciaire pour toute restriction de cette liberté, sauf en cas d'urgence absolue. Cette disposition vise à garantir que toute privation de liberté soit équilibrée et justifiée, et ce, sans porter atteinte aux droits des individus.

Ces droits fondamentaux sont les piliers d'une société ouverte et démocratique, où chaque citoyen peut exercer son droit à la participation politique et à l'expression de ses opinions. En consacrant ces droits dans notre Constitution, l'engagement envers un espace public dynamique, où la diversité des voix est valorisée et protégée, est réaffirmé.

En outre, la présente proposition de révision reconnaît la nécessité de protéger les droits des individus en **matière médicale**. Ainsi, l'ajout d'une disposition empêchant la contrainte médicale (traitement, vaccin etc.) contre la volonté d'une personne ou de son tuteur légal s'inscrit dans l'engagement en faveur de l'autodétermination, du consentement et du respect des choix personnels en matière de soins de santé. Cette disposition garantit que nul acte médical, y compris la vaccination, ne peut être administré à une personne contre sa volonté.

De plus, **l'accès à la justice** (*qui sera exposé plus en détail infra, dans la section V La réforme de la justice*) reflète la volonté de promouvoir une justice accessible et équitable pour tous, indépendamment de la situation économique de l'intéressé.

Enfin, cette proposition de révision prévoit une série de mesures visant à renforcer la transparence et la responsabilité de l'État envers les citoyens. L'obligation de soumettre tout amendement constitutionnel lié à l'adhésion à un traité international à un **référendum** préalable témoigne du désir d'impliquer directement la population dans les décisions cruciales concernant notre engagement international.

Ainsi, cette proposition de révision constitutionnelle témoigne de l'engagement indéfectible envers la protection et la promotion des libertés publiques et de la liberté individuelle, et cette révision vise à renforcer ces garanties pour les générations à venir.

IV) Le renforcement de la monarchie et le rétablissement de certaines prérogatives du Grand-Duc

Pour le Luxembourg, la monarchie constitutionnelle est une forme d'Etat efficace, largement acceptée par la population et qui a fait ses preuves. **Traditionnellement, l'image qu'on a du Grand-Duc est celle d'un souverain qui représente le pays de façon neutre et qui se place au-dessus de la mêlée politique et aussi des différents pouvoirs de l'Etat.**

Or, la liberté d'action^[11] du Grand-Duc est systématiquement restreinte dans la Constitution entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, s'inspirant délibérément et largement du modèle républicain français. La Constitution actuelle apporte un certain nombre d'éléments qui transforment à bien des égards les traditions luxembourgeoises en rapport avec la monarchie. Ainsi, par exemple, les jugements des juridictions ne sont plus prononcés au nom du Grand-Duc, mais seulement exécutés en son nom. L'idée est que le Grand-Duc doit être considéré principalement comme faisant partie du pouvoir exécutif.

Dans la Constitution actuelle, il existe une procédure, à l'initiative du gouvernement, pour permettre la destitution du Grand-Duc, ce qui l'empêche en pratique, en tant que chef de l'Etat, d'avoir une opinion indépendante et d'agir dans l'intérêt du pays et en conformité avec sa conscience.

Il n'est pas clair comment une telle formulation pourrait être interprétée dans la pratique. **Le risque existe que cette procédure signifie simplement que le gouvernement, auquel le Grand-Duc (par ex. pour des raisons politiques) « ne convient pas », pourra exiger sa destitution.** Ainsi, la proposition de révision instaure des règles beaucoup plus restrictives, comme l'existence de circonstances irrésolvables (comme par exemple une incapacité de travail pour raisons de santé), qui empêcheraient le Grand-Duc de régner.

En outre, **le Grand-Duc n'a actuellement plus le droit de dissoudre la Chambre des députés de sa propre initiative** et de faire procéder à de nouvelles élections dans un délai de trois mois. Ce droit permet au chef de l'État, dans une situation politiquement compliquée, de donner aux citoyens la possibilité d'élire un nouveau Parlement et ainsi éventuellement de permettre la formation d'un autre gouvernement. Bien que ce pouvoir de dissolution de la Chambre soit formellement un droit du chef de l'État, il s'agit en fait d'une garantie démocratique pour le peuple. Le Grand-Duc ne peut que rendre le pouvoir au peuple en dissolvant le Parlement. Ceci est parfaitement légitime, et de telles dispositions existent également dans d'autres constitutions où le chef de l'État peut dissoudre le Parlement, par ex. en France. De ce fait, les nouveaux textes envisagés prévoient de rendre la prérogative au Grand-Duc de pouvoir dissoudre la Chambre de sa propre initiative et la possibilité de faire procéder à de nouvelles élections.

Dans la Constitution actuelle, le Grand-Duc n'est plus le commandant de l'armée. Il ne porte plus que ce titre, et ceci encore « sous la responsabilité du gouvernement ». Une telle disposition humiliante n'existe dans aucune autre monarchie. Il est d'usage que le monarque soit également le commandant de l'armée. Même dans les républiques, le chef de l'État est communément le commandant de l'armée, sans pour autant exercer un commandement effectif. Il y a donc lieu de rétablir les droits du Grand-Duc en tant que commandant de l'armée, tel qu'il l'était avant la réforme du 1^{er} juillet 2023.

Ainsi, la proposition de révision constitutionnelle vise à renforcer la monarchie constitutionnelle du Grand-Duché de Luxembourg en rétablissant certaines prérogatives essentielles du Grand-Duc. Ces mesures visent à équilibrer de manière optimale les pouvoirs entre les différents organes de l'État, tout en préservant les principes fondamentaux d'une démocratie moderne.

L'un des piliers de cette proposition est le rétablissement du rôle unificateur du Grand-Duc en tant que garant de l'unité et de l'indépendance nationale. En réaffirmant cette position dans la Constitution, l'importance de la monarchie comme symbole d'identité et de continuité historique pour le peuple luxembourgeois est soulignée.

Il n'est donc que logique que le serment des membres du Gouvernement et des députés se trouve à nouveau complété par la formule « Je jure fidélité au Grand-Duc.. », qui avait été enlevée par la révision constitutionnelle du 1^{er} juillet 2023.

En résumé, la présente proposition de révision constitutionnelle renforce la monarchie constitutionnelle luxembourgeoise en rétablissant des prérogatives du Grand-Duc tout en maintenant un équilibre entre les différents pouvoirs. Ces changements permettent de consolider l'unité nationale, de maintenir les valeurs et traditions de notre pays, tout en préservant les mécanismes démocratiques fondamentaux à notre société.

V) La réforme de la Justice

La réforme de la Justice proposée vise à consolider l'indépendance, l'efficacité et l'accessibilité du système judiciaire au sein du Grand-Duché de Luxembourg. Cette réforme reflète l'engagement envers l'État de droit et le désir de garantir que chaque citoyen puisse bénéficier d'une justice équitable et transparente.

L'un des objectifs de cette réforme est de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment en réformant la **composition du Conseil national de la justice**. En inscrivant dans la Constitution la nécessité de préserver cette indépendance, il est créé un socle solide pour un système judiciaire impartial, à l'abri de toute influence politique ou extérieure. Cela garantit que les décisions judiciaires sont prises en toute impartialité, contribuant ainsi à garantir la confiance des citoyens dans le système de justice.

Parallèlement, **cette réforme** vise à améliorer l'efficacité et l'accessibilité du système judiciaire. Concernant la Cour Constitutionnelle, elle **introduit de nouvelles formes de saisine possibles**, soit « a priori » ou « a posteriori » par certaines personnes ou institutions (les membres de la Chambre des Députés, le Gouvernement en Conseil ou le Conseil d'Etat), soit uniquement « a posteriori » par tout justiciable après épuisement des voies de recours internes. Ces modifications renforcent le contrôle démocratique et garantissent que les droits fondamentaux soient préservés.

De plus, la proposition de révision prévoit aussi un mécanisme permettant à tout citoyen de saisir par simple requête la Cour Constitutionnelle siégeant comme en matière de référé extraordinaire lors d'un **état de crise**. Avec le Covid, le Grand-Duché a vu le déclenchement d'un état de crise où bon

nombre de mesures réglementaires ont été prises par le Gouvernement qui ont provoqué des interrogations légitimes dans la société sur la proportionnalité et la constitutionnalité de certaines mesures.

On a notamment dû constater que les dispositions de l'article 48 de la Constitution (ancien article 32) dans sa mouture actuelle énoncent bien formellement que les mesures réglementaires doivent être « conformes à la Constitution et aux traités internationaux », sans cependant prévoir le moindre contrôle ou la moindre sanction en cas de violation de ce principe.

L'ajoute proposée permet à tout citoyen de saisir par simple requête la Cour Constitutionnelle pour faire constater la violation des normes en question et pour voir cesser immédiatement l'effet de toute mesure inconstitutionnelle ou contraire à des traités internationaux.

Par ailleurs, la proposition de révision s'engage également à garantir **l'accès à la justice** pour tous, en éliminant les obstacles qui pourraient empêcher la participation des citoyens aux procédures judiciaires. En éliminant l'obligation de constituer avocat pour toutes les affaires civiles, la disposition proposée vise à **réduire les coûts** pour les parties impliquées dans un litige, également pour la partie défenderesse qui jusqu'à présent était obligé de constituer avocat lorsque le montant du litige était supérieur à 15.000 €, alors qu'elle n'était même pas l'initiatrice de l'action en justice. En permettant aux citoyens de poursuivre des affaires civiles sans la nécessité de recourir à un avocat, la disposition **favorise l'égalité devant la loi**.

En d'autres termes, la suppression des contraintes liées à l'obligation de constituer avocat pour accéder à la justice en matière civile permet à chaque citoyen de défendre ses droits sans barrières financières, **indépendamment du montant** du litige en cours.

En matière pénale, toute personne a le **droit d'être assistée par un avocat d'office** et toute condamnation définitive qui s'avère par la suite injuste du fait qu'il s'est produit une erreur judiciaire, donne à la personne concernée **droit à indemnisation**.

Toutes ces dispositions de la réforme de la Justice témoignent de l'engagement envers une justice indépendante, accessible et équitable. En renforçant l'indépendance judiciaire, en améliorant l'efficacité et l'accessibilité du système judiciaire, en garantissant des droits de la défense clairs et précis, la proposition de révision de la Constitution fait un pas important vers la réalisation d'une société fondée sur l'égalité devant la loi et la protection des droits fondamentaux de chaque individu.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION DE LA CONSTITUTION DU JJ/MM/AAAA

Art. 1^{er}.

L'article 3 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 3.

(1) La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'État.

(2) La Nation est composée par l'ensemble des personnes ayant la nationalité luxembourgeoise, telle que réglée par la loi. »

Art. 2.

L'article 4 est remplacé par le texte suivant :

« Art. 4.

(1) La langue du Grand-Duché de Luxembourg est le luxembourgeois. L'Etat promeut l'utilisation de la langue luxembourgeoise. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande. Le luxembourgeois est la langue de l'intégration.

(2) Au niveau national et international, l'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu. Le Lion rouge est le drapeau de l'Armée, le pavillon de la batellerie et de l'aviation.

Sur le territoire du Grand-Duché, le Lion rouge peut être utilisé au même titre que le drapeau tricolore.

(3) La loi définit les armoiries de l'État.

(4) L'hymne national est « Ons Heemecht ».

Art. 3.

L'article 5 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 5.

(1) Le Grand-Duché de Luxembourg peut être membre d'organisations internationales.

(2) L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international par une loi adoptée dans les conditions de l'article 131, alinéa 2, de la Constitution.

(3) Le recouvrement de l'exercice des attributions visé au paragraphe (2) se fait par une loi votée à la majorité simple dont l'effet est immédiat. »

Art. 4.

L'article 10, paragraphe (2), de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« (2) À l'exception du droit de vote et du droit d'éligibilité aux élections législatives tels que définis à l'article 64, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. »

Art. 5.

L'article 11 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 11.

La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle réserve aux Luxembourgeois les emplois publics comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État. »

Art. 6.

L'article 12 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 12.

(1) Tout être humain a droit à la vie.

(2) La dignité humaine est inviolable. »

Art. 7.

L'article 15 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 15.

(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

(2) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. »

Art. 8.

L'article 17 de la Constitution est complété par un paragraphe (5) libellé comme suit :

« (5) L'autorisation du juge est nécessaire pour pouvoir restreindre la liberté de mouvement d'une personne sous traitement médical ou psychiatrique.

Une personne ne peut être restreinte dans ses mouvements que s'il existe un danger grave, concret et imminent émanant de cette personne, soit contre elle-même, soit à l'encontre d'autrui.

(6) Toute limitation, individuelle ou collective des Droits et libertés fondamentaux tels qu'inscrits aux articles 12 à 43 de la Constitution, dont la liberté de mouvement, est soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle dans une procédure d'urgence à définir par la loi. La Cour Constitutionnelle examinera la légalité, la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure. Elle pourra annuler ou réformer toute décision limitant les Droits et libertés fondamentaux des citoyens.

(7) Nul acte médical ne peut être imposé contre la volonté de la personne ou de son tuteur légal

(8) La liberté de conscience des médecins et de toute personne travaillant dans les professions médicales doit être respectée en toutes circonstances. »

Art. 9.

L'article 19, alinéa 1er, de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. Il n'appartient pas au pouvoir exécutif d'établir de nouveaux types d'infractions pénales. »

Art. 10.

L'article 23 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 23.

(1) La liberté d'expression et la liberté de la presse sont garanties en toutes matières, en toute forme et en toutes circonstances, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

(2) La censure ne pourra jamais être établie.

(3) L'État garantit la liberté de la culture, l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel, ainsi que la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques »

Art. 11.

L'article 25 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 25.

(1) Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion et de manifestation. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. Les manifestations ne sauraient être reléguées, sans nécessité absolue, dans des zones éloignées et non propices à la publicité recherchée par les manifestants.

(2) L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

(3) Toute ingérence dans le déroulement d'une réunion ou manifestation pacifique, telle que prévue au paragraphe (2), est interdite. La loi règle les mesures de police administrative destinées à garantir le plein exercice de la liberté de réunion et de manifestation.

(4) La loi garantit un recours effectif pour toute personne dont les droits et libertés auraient été violés dans l'exercice de la liberté de réunion ou de manifestation.

Art. 12.

L'article 29 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 29.

(1) Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre aux demandes écrites des requérants dans les normes et délais établis par la loi. »

Art. 13.

L'article 33, paragraphe (3), de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« (3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'État dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

Les parents ont le droit d'enseigner leurs enfants à domicile dans les conditions à établir par la loi. »

Art. 14.

L'article 36 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 36.

(1) Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière déterminés par la loi.

(2) Lorsque l'expropriation concerne un bien dont la valeur pourrait évoluer en raison de changements dans des dispositions légales le concernant, les biens à exproprier sont estimés sur la base de la valeur du bien telle qu'elle sera le jour après les changements subis. »

Art. 15.

(1) Dans le « Chapitre II. – Des Droits Et Libertés » de la Constitution, le titre « Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle » est supprimé.

(2) L'article 38 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 38.

L'État promeut le droit au travail et le dialogue social, le droit au logement et la protection de l'environnement humain et naturel, sans jamais pouvoir enfreindre les droits fondamentaux et les libertés publiques ou d'autres dispositions de la Constitution. »

Art. 16.

L'article 39 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art.39

(1) L'État garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

(2) Seul le mariage civil sort des effets légaux. La polygamie est interdite. »

Art. 17.

L'article 40 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 40.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt supérieur de l'enfant est pris en considération.

Sans préjudice à l'autorité parentale, chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement. L'enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement. »

Art. 18.

L'article 41 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 41.

L'État garantit aux personnes atteintes d'un handicap la jouissance de la plénitude de leurs droits, le bénéfice de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et leur intégration professionnelle. »

Art. 19.

L'article 42 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 42.

L'État reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être. »

Art. 20.

L'article 43 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 43.

L'émission d'espèces ayant cours légal est garantie. Le pouvoir libératoire de l'argent en espèces ne saurait être aboli. »

Art. 21.

L'article 44 de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Art. 44.

(1) Le Grand-Duc est le Chef de l'État.

Il représente l'État. Il est le symbole et le garant de l'unité et de l'indépendance nationale.

Sa personne est inviolable.

(2) Le Grand-Duc n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

(3) Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité.

(4) Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. Le Luxembourg peut faire partie d'une union monétaire. »

Art. 22.

L'article 45 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 45.

(1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe les mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. »

Art. 23.

L'article 46 de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Art. 46.

(1) Le Grand-Duc fait et défait les traités. Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi. Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

(2) La Chambre des Députés n'approuve les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution.

(3) Sans pouvoir prévaloir sur la Constitution, les traités ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et ont une valeur supérieure au droit interne de rang législatif.

(4) Les traités secrets sont abolis.

Art. 24.

L'article 47 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 47.

Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 45, paragraphe 1^{er}, et 46, alinéa 2, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

Art. 25.

L'article 48 de la Constitution est complété par un paragraphe (2) libellé comme suit:

« (2) Lors d'un état de crise, tout citoyen peut saisir par simple requête la Cour Constitutionnelle siégeant comme en matière de référé extraordinaire de la question de la conformité des mesures réglementaires prises en vertu de cet article par rapport à la Constitution et aux traités internationaux.

La Cour Constitutionnelle statue par un arrêt définitif dans les dix jours de sa saisine. Toute disposition déclarée contraire à la Constitution ou aux traités internationaux cesse immédiatement ses effets. »

Art. 26.

L'article 50, paragraphe (3), de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« (3) Le statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi. Les fonctionnaires publics, à quelque ordre qu'ils appartiennent, les membres du gouvernement exceptés, ne peuvent être privés de leurs fonctions, honneurs et pensions que de la manière déterminée par la loi. »

Art. 27.

L'article 51 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 51.

Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire, individuellement ou collectivement, les peines prononcées par les juridictions, ainsi que des amendes payées ou impayées. »

Art. 28.

L'article 52 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 52.

Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher de privilège. »

Art. 29.

L'article 53 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 53.

(1) Le Grand-Duc est le commandant de l'armée ;

(2) Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant la loi. »

Art. 30.

L'article 60 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 60.

S'ils existent des circonstances irrésolvables ou une incapacité de travail pour raisons de santé qui ne permettent plus au Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'État entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué. »

Art. 31.

L'article 61 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 61.

À partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ou du constat de son impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment du successeur, la fonction de Chef de l'État est exercée par le Président de la Cour Constitutionnelle. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. »

Art. 32.

L'article 62 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 62.

(1) La Chambre des Députés est élue par la Nation. Elle représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif. Elle contrôle l'action du Gouvernement.

(2) Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. »

Art. 33.

L'article 63, paragraphe (4), est remplacé par le texte suivant :

« (4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales :

1° le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen ;

2° le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch ;

3° le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden ;

4° l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

Au plus tard un an avant toute élection législative, la loi fixe le nombre de députés par circonscription en fonction du nombre des électeurs, sur base du dernier recensement de la population.

Dans le cas d'élections anticipées, le nombre des députés par circonscription reste inchangé par rapport aux élections précédentes. »

Art. 34.

L'article 64 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 64.

(1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé au moins de dix-huit ans accomplis.

(2) Pour être éligible, il faut être Luxembourgeois et être âgé au moins de dix-huit ans accomplis. Les Luxembourgeois peuvent choisir librement la circonscription électorale dans laquelle ils désirent présenter leur candidature. Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.

(3) Les juridictions peuvent, dans les cas prévus par la loi, prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité.

Art. 35.

L'article 65 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 65.

Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Conseil d'État, celle de bourgmestre ou de membre du collège échevinal, celle de membre de la Commission européenne ou de membre du Parlement européen.

Cette même incompatibilité s'applique aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. Elle peut être étendue à d'autres mandats politiques à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. »

Art. 36.

(1) L'article 67, paragraphe (2), de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« (2) Il appartient à la Chambre des Députés de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député en raison de la survenance, en cours de mandat, d'une cause d'inéligibilité au sens de l'article 64 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 65. Le statut des députés qui se trouvent dans l'impossibilité temporaire de remplir leurs fonctions pour des raisons indépendantes de leur volonté sera réglé par la loi.

(2) L'article 67, paragraphe (4), de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« (4) À leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit : « Je jure fidélité au Grand-Duc, d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. ».

Art. 37.

L'article 68 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 68.

La Chambre des Députés adopte son Règlement qui a le statut d'une loi. Le Règlement détermine le mode suivant lequel la Chambre des Députés exerce ses attributions ainsi que son organisation matérielle et financière, y compris le statut de ses fonctionnaires.

Le Règlement de la Chambre est publié au Journal officiel dans la forme prévue pour les lois. »

Art. 38.

L'article 73 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 73.

(1) Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre. Dans ce cas, il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.

(2) Le Grand-Duc fixe des élections anticipées si la Chambre des Députés, à la majorité de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement.

(3) En cas de démission du Gouvernement, le Grand-Duc, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue des députés, fixe des élections anticipées.

(4) Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois.

(5) Le Grand-Duc ne peut pas fixer des élections anticipées pendant l'état de crise. »

Art. 39.

L'article 78, paragraphe (4), de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« (4) Les lois sont votés par vote unique. Sauf les lois adoptées dans les conditions de l'article 131, alinéa 2, de la Constitution, les lois sont votées par majorité simple. Une loi sera soumise à un second vote si au moins 20 députés en font la demande ou si le Conseil d'Etat émet une opposition formelle à propos du texte. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. »

Art. 40.

L'article 80 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 80.

La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à déterminer par la loi. Seuls les électeurs conformément à l'article 64 peuvent participer au référendum. »

Art. 41.

L'article 84 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 84.

(1) Le député bénéficie de l'immunité parlementaire, conformément aux paragraphes (2) et (3).

(2) 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.

(3) L'immunité parlementaire s'étend à toute déclaration faite par le député à la presse, dans les médias sociaux, lors de congrès ou de réunions politiques de tout genre.

(4) Le député bénéficie du droit de protéger ses sources. »

Art. 42.

L'article 88 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 88.

(1) Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs ministres délégués et secrétaires d'Etat.

(2) Le Grand-Duc nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. Le statut des membres du Gouvernement qui se trouvent dans l'impossibilité temporaire de remplir leurs fonctions pour des raisons indépendantes de leur volonté sera réglé par la loi.

(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit : « Je jure fidélité au Grand-Duc, d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. ».

Art. 43.

L'article 89 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 89.

La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, de conseiller d'État, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec d'autres emplois publics au niveau national et international ou une activité professionnelle.

Les membres du Gouvernement peuvent exercer temporairement des fonctions non rémunérées dans le cadre d'organisations internationales dont le Luxembourg fait partie. »

Art. 44.

(1) L'article 95, alinéa 2, de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« S'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis. Il en est de même s'il estime qu'un traité international que la Chambre des Députés serait amenée à approuver dans les conditions de l'article 46, comporte des dispositions non conformes à la Constitution.

(2) L'article 95, alinéa 4, de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Grand-Duc, le Conseil d'État donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis. »

Art. 45.

L'article 97 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 97.

(1) Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions.

(2) La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux.

(3) Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. »

Art. 46.

L'article 99 de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Art. 99.

Le contentieux administratif est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi.

Les juridictions de l'ordre administratif peuvent prononcer la réformation des actes administratifs, sauf dans les cas où la loi exclut cette possibilité pour des raisons dûment motivées. »

Art. 47.

L'article 101 de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Art. 101.

(1) La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions civiles, administratives, fiscales et militaires. »

Art. 48.

L'article 107, alinéa 2, de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice est composé exclusivement de magistrats. »

Art. 49.

L'article 109 de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Art. 109.

Tout jugement est motivé en la forme. Il est prononcé en audience publique. »

Art. 50.

L'article 110 de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Art. 110.

(1) La loi garantit l'impartialité du magistrat du siège, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense.

(2) Lorsqu'une condamnation pénale définitive est ultérieurement annulée, ou lorsque la grâce est accordée, parce qu'un fait nouveau ou nouvellement révélé prouve qu'il s'est produit une erreur judiciaire, la personne qui a subi une peine en raison de cette condamnation est indemnisée, conformément à la loi. »

Art. 51.

L'article 111 de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« Art. 111.

(1) Toute personne a accès à la justice.

(2) Pour toute affaire civile, toute personne peut saisir la juridiction civile compétente par simple requête et sans constitution d'avocat, indépendamment du montant.

(3) En matière pénale, toute personne a le droit d'être assistée par un avocat d'office.

(4) La loi règle les conditions d'octroi et les modalités de l'assistance judiciaire. »

Art. 52.

L'article 112 de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Art. 112.

(1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois et des traités internationaux à la Constitution.

(2) La Cour Constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités à déterminer par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois à la Constitution.

La Cour Constitutionnelle peut encore être saisie:

- par tout membre de la Chambre des Députés désirant faire vérifier la constitutionnalité d'une disposition légale en amont ou après l'entrée en vigueur de celle-ci;
- par le Gouvernement en Conseil, si celui-ci a des doutes sur la constitutionnalité d'une disposition légale à exécuter;
- par au moins un tiers des membres du Conseil d'Etat, lorsque ceux-ci désirent s'assurer de la constitutionnalité d'un projet ou d'une proposition de loi à aviser ou d'une loi votée en seconde lecture malgré opposition formelle ;
- par tout citoyen directement concerné par une disposition légale qui, à son avis, viole ses droits constitutionnels après avoir épuisé toutes les voies de recours juridictionnelles, et sauf pour les mêmes questions préjudicielles déjà tranchées par la Cour Constitutionnelle en cours d'instance;

(3) La Cour Constitutionnelle règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

(4) Les attributions de la Cour Constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée réunissant au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

(5) La composition et l'organisation de la Cour Constitutionnelle, ainsi que la manière dont elle siège et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(6) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution par un arrêt de la Cour Constitutionnelle cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi, à moins que la Cour Constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. L'arrêt est publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg dans les trente jours de son prononcé. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. »

Art. 53.

L'article 115 de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Art. 115.

(1) L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.

(2) Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre émis dans les conditions de l'article 131, alinéa 2, de la Constitution.

(3) Tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requiert l'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi. »

Art. 54.

L'article 117, paragraphe (1), de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« (1) Tout emprunt à charge de l'État doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés.

En matière d'endettement public, pour chaque emprunt contracté, notwithstanding les intérêts, l'État est tenu de rembourser la somme au principal dès le début et proportionnellement à la durée de l'emprunt.

L'endettement total de l'administration publique centrale ne saurait dépasser le seuil de 30 % du produit intérieur brut (PIB). »

Art. 55.

L'article 120 de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Art. 120.

(1) Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'État.

(2) La loi règle les relations entre l'État et les églises et communautés religieuses.

(3) L'État et les communes concourent à l'entretien des édifices et du patrimoine religieux.

(4) Des cours de religion peuvent être offerts dans l'enseignement public.

(5) Tout serment prévu par la Constitution et les lois peut être valablement complété par la formule « ainsi que Dieu me soit en aide ».

(6) Les cérémonies, messes, processions et offices religieux peuvent se dérouler dans l'espace public conformément aux dispositions de l'article 25.

(7) Dans les limites et formes déterminées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser davantage les relations entre l'État et les églises et communautés religieuses. »

Art. 56.

L'article 128, paragraphe (2), de la Constitution est remplacé par le texte suivant :

« (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique.

Elles peuvent faire des propositions au gouvernement et à la Chambre des députés. »

Art 57.

L'article 129, paragraphe (1), de la Constitution est remplacé par le texte suivant:

« Art. 129.

(1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.

Les chambres professionnelles émettent leur avis sur les projets ou propositions de lois et les projets de règlements. »

Art. 58.

L'article 131 de la Constitution est complété par un alinéa 4 libellé come suit:

« Art. 131.

Toute révision constitutionnelle proposée pour permettre la ratification d'un Traité international par le Luxembourg devra être soumise préalablement à un référendum. »

Art. 59. Entrée en vigueur

La présente révision de la Constitution entre en vigueur le premier jour du troisième mois qui suit la date de publication au Journal officiel.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Commentaire Ad Article 1^{er}.

Le paragraphe (1) reste inchangé. La précision inscrite au paragraphe (2) donne une définition précise de la Nation. Il est en effet essentiel de définir distinctement la notion de « Nation » par rapport à d'autres termes tels que « peuple », « résidents », « citoyens », « population », « pays » ou similaires, fréquemment évoqués lors des discussions concernant la portée précise des concepts « Nation » et « pays » employés dans la Constitution.

Bien que ces termes aient des significations distinctes sur le plan juridique, linguistique et culturel, en droit constitutionnel luxembourgeois, ils ont souvent été utilisés, à tort et peut-être même inconsciemment, de manière interchangeable pour décrire l'entité dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

Cependant, afin d'éviter toute confusion et pour créer une disposition précise concernant les termes utilisés dans la Constitution, voici comment ces termes doivent être compris dans un langage juridique dans le contexte du droit constitutionnel luxembourgeois:

1. Le terme « **Nation** » désigne le peuple luxembourgeois en tant qu'entité dont les membres ont la nationalité luxembourgeoise. Il s'agit donc d'un critère purement juridique. Dans une optique plus philosophique, les membres de la Nation luxembourgeoise sont unis en outre par des liens culturels, linguistiques et historiques.
2. Le terme « **pays** » est plus large et fait référence à l'ensemble du territoire géographique, politique et administratif du Luxembourg en tant qu'entité souveraine. Il est utilisé dans un sens plus institutionnel et administratif pour se référer à l'État dans son ensemble.

Commentaire Ad Article 2.

La modification apportée à cette disposition constitutionnelle consolide le rôle central de la langue luxembourgeoise au sein du Grand-Duché. En inscrivant explicitement que l'État promeut l'utilisation du luxembourgeois et que cette langue est celle de l'intégration, cette disposition reflète l'importance de la langue comme un élément fondamental de l'identité nationale et de la cohésion sociale.

La promotion de l'utilisation de la langue luxembourgeoise démontre l'engagement continu envers la préservation et la vitalité de cette langue. En tant que pilier de la culture et de l'histoire luxembourgeoises, cette langue joue un rôle essentiel dans la communication quotidienne, la transmission des traditions et la préservation de l'identité nationale. L'État, en agissant comme un catalyseur, favorise l'intégration du luxembourgeois dans tous les domaines de la vie publique et privée, créant ainsi une atmosphère où cette langue peut évoluer.

En déclarant que le luxembourgeois est la langue de l'intégration, cette disposition met en avant le rôle unificateur de la langue dans la société. Elle souligne que la maîtrise de cette langue joue un rôle crucial pour permettre aux individus d'interagir pleinement et de participer activement à tous les aspects de la vie au Luxembourg. Cette reconnaissance institutionnelle du luxembourgeois en tant que langue d'intégration renforce l'importance de son apprentissage et de son utilisation, contribuant ainsi à créer une société inclusive et cohésive.

Concernant le paragraphe (2), celui-ci est modifié pour l'adapter à la réalité. En pratique, le Lion rouge joue un rôle important qui a été totalement évincé par la Constitution actuellement en vigueur. Il convient aussi de tenir compte de la décision du Conseil de Gouvernement du 6 juillet 2007 concernant le Lion rouge.

Au niveau international, le drapeau luxembourgeois de loin le plus utilisé se compose de trois bandes horizontales de couleurs rouge (Pantone 032C dans la partie supérieure), blanche (au centre) et bleu ciel (Pantone 299C dans la partie inférieure). Pour distinguer le drapeau du Luxembourg de celui des Pays-Bas, une solution pragmatique a été adoptée alors que le bleu néerlandais est un bleu outremer, celui du Grand-Duché est un bleu ciel.

Il n'empêche que le Lion rouge (*Roude Léiw*) sur champ burelé sert parfois, à l'international, comme p.ex. pour les délégations luxembourgeoises aux Jeux olympiques et lors de compétitions internationales, à la fois comme drapeau et comme écusson. Le lion rouge est utilisé à l'étranger par l'Armée ainsi que pour le pavillon luxembourgeois et notamment le pavillon de la batellerie et de l'aviation.

Dans la vie quotidienne comme lors de commémorations officielles, il n'est pas rare de trouver à côté de la Tricolore l'étendard burelé au lion rouge. Le 6 juillet 2007, le Conseil du gouvernement a déclaré que l'utilisation du „*Roude Léiw*“ était admise en tant que drapeau civil sur le sol luxembourgeois, et ce aux mêmes dimensions que le drapeau tricolore afin de le distinguer du pavillon luxembourgeois.

Extrait du Conseil de Gouvernement du 6 juillet 2007 :

« Le Conseil est revenu à ses discussions du 27 avril concernant la proposition de loi N°5617 du député Michel Wolter (CSV) portant modification de la loi du 23 juin 1972 sur les emblèmes nationaux, telle qu'elle a été modifiée, pour confirmer la décision prise à cette occasion, à savoir qu'il estime que le drapeau tricolore doit garder son statut de drapeau national, mais que sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg l'emblème au Lion Rouge pourra être utilisé au même titre que le drapeau tricolore. »

Les paragraphes (3) et (4) restent inchangés par rapport à la version actuellement en vigueur.

Commentaire Ad Article 3.

Ad paragraphe (1)

Le paragraphe (1) revêt une importance significative en reconnaissant et en confirmant la capacité du Grand-Duché de Luxembourg à devenir membre d'organisations internationales. En déclarant que le Grand-Duché de Luxembourg peut être membre d'organisations internationales, cette disposition **affirme la souveraineté du pays** dans le domaine des relations internationales. Elle confirme que le pays a le droit et la capacité de décider librement de rejoindre des forums multilatéraux et de participer à des initiatives internationales.

L'inclusion de la disposition « Le Grand-Duché de Luxembourg peut être membre d'organisations internationales » dans la Constitution souligne l'importance de la coopération internationale, du multilatéralisme, de l'affirmation de la souveraineté nationale, de la diplomatie, du maintien de la paix et de la sécurité internationales à travers la coopération avec d'autres sujets du Droit international, et de la volonté d'affirmer, de défendre et de promouvoir les intérêts luxembourgeois. Cette disposition met en lumière l'engagement du Grand-Duché envers le Droit international et la diplomatie multilatérale.

La notion « d'organisations internationales » inclue les institutions de droit européen, telles que l'Union Européenne, le Conseil de l'Europe, etc.

Ad paragraphes (2) et (3)

Force est de constater que l'actuel article 5 de la Constitution (« *Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. L'exercice de pouvoirs de l'État peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée dans les conditions de*

l'article 131, alinéa 2, de la Constitution »), s'inspire des Constitutions française et allemande, et notamment de l'article 88-1 de la Constitution française qui dispose que « La République participe à l'Union européenne constituée d'Etats qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. »

Or, la question de la **renonciation définitive** à l'exercice de certains droits liés à la **souveraineté** est contraire aux articles 1^{er} et 3 mêmes de la Constitution. Dans ce sens, l'article 5 actuellement en vigueur vise une abolition préméditée de notre souveraineté.

Avant la réforme de la Constitution, l'ancienne version de la Constitution prévoyait que l'exercice des attributions de l'Etat pouvait être confié « **temporairement** », et sur la base de traités, à des organisations internationales (*ancien art. 49bis.*). Le mot le plus important étant « **temporairement** », signifiant que le transfert s'effectue pour un certain laps de temps, mais pas définitivement.

Avec la réforme constitutionnelle entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2023, le mot « temporairement » est supprimé. **Dorénavant, ceci permet de transférer définitivement les droits souverains à des institutions internationales, notamment à l'UE, sans même prévoir une procédure pour leur éventuelle récupération.** La Constitution actuelle s'inscrit ainsi clairement dans la logique du fédéralisme européen. Elle est conçue de manière à faciliter la genèse d'un Etat fédéral européen et, ainsi, à faire perdre, peu à peu, la souveraineté nationale au Grand-Duché.

Or, transférer des pouvoirs de l'Etat de manière définitive à des institutions internationales est une atteinte au principe même de la souveraineté nationale. En effet, les décisions politiques, économiques et culturelles importantes doivent rester du ressort du gouvernement luxembourgeois pour préserver son autonomie et la capacité à représenter les intérêts spécifiques du pays.

Les institutions ou organisations internationales sont des entités qui émanent de la souveraineté des Etats qui les ont créées. Dès lors, il doit être clair que les Etats doivent rester libres à tout moment de dissoudre ou réformer ces organisations de droit international, ou de récupérer la plénitude de leurs droits souverains.

De plus, les institutions internationales sont en règle générale composées de représentants de différents pays, ce qui peut éloigner les décisions importantes des intérêts luxembourgeois. Les règles de prise de décision au sein de ces organisations peuvent facilement marginaliser le Grand-Duché. Elles peuvent donc générer un important déficit démocratique aux dépens de la Nation luxembourgeoise.

En fait, les institutions internationales peuvent prendre des décisions qui ne conviennent pas aux besoins spécifiques du pays, par exemple à travers des votes à majorité qualifiée, alors qu'il est important que certaines décisions politiques importantes pour les intérêts de l'Etat puissent être prises au niveau national, où les citoyens ont une plus grande capacité à influencer le processus démocratique par le biais des élections et de la participation civique.

La souveraineté d'un Etat est donc un atout très précieux. Elle a permis au Luxembourg de maintenir sa liberté, de renforcer son identité et de développer son économie, ce qui d'ailleurs ne s'oppose nullement à une coopération internationale significative. S'il est certes vrai qu'il existe de nombreux avantages liés à la coopération internationale, le transfert de pouvoirs de façon définitive doit être supprimé, afin de privilégier la préservation de la souveraineté nationale.

Il y a lieu de modifier toute référence dans la Constitution qui serait non seulement contraire à d'autres dispositions de celle-ci (art. 1^{er} et 3), mais qui en plus permettrait un fédéralisme européen, orientant ainsi le Luxembourg vers une abolition préméditée de sa souveraineté. La Constitution doit justement être l'acte normatif suprême du pays garantissant la souveraineté, et non pas un recueil de textes visant un abandon définitif des droits souverains luxembourgeois à l'UE ou à d'autres organisations ou institutions internationales. Pour un petit pays comme le Luxembourg, la coopération politique et l'ouverture économique sont bien sûr une nécessité mais cela peut et doit se faire sans pour autant soutenir une démarche fédéraliste.

Dès lors, il est primordial de rétablir l'**aspect temporaire** de ce transfert de pouvoir et aussi de prévoir un **mécanisme de recouvrement** avec effet immédiat.

L'effet immédiat est prévu parce que des décisions prises dans le cadre d'organisations internationales peuvent gravement compromettre les intérêts luxembourgeois. Dans de tels cas, certains pouvoirs exercés temporairement au niveau international doivent pouvoir être immédiatement récupérés, sans pour cela devoir nécessairement quitter l'organisation concernée dans son ensemble. L'organisation

internationale qui ne sera plus habilitée à exercer certains pouvoirs au nom du Luxembourg, ainsi que les autres Etats membres, seront notifiés dans la forme prévue par le Droit international.

Commentaire Ad Article 4.

Lors du référendum de **2015, environ 80 % des Luxembourgeois ont voté contre le droit de vote des étrangers**. L'introduction du droit de vote pour les étrangers signifierait qu'il n'y aurait plus de Parlement propre à la Nation luxembourgeoise. Il y aurait alors un Parlement pour une société multiculturelle sans identité nationale, dans laquelle la spécificité luxembourgeoise serait vite de moindre importance.

À maintes reprises, différents acteurs politiques ont tenté de contourner le résultat de 2015, par exemple en abaissant le niveau du test de langue prévu pour obtenir la nationalité. Certains sont même allés jusqu'à demander, encore récemment, à l'occasion d'une table ronde dans le cadre de la campagne pour les élections européennes, aux « citoyens intéressés » de s'opposer au résultat du référendum.

En effet, la réforme constitutionnelle, dans sa version entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, peut ouvrir la possibilité d'introduire le droit de vote des étrangers contre la volonté affirmée du peuple luxembourgeois. Dans le texte actuel, l'article 10, paragraphe (2), est ambigu et pourrait être interprété comme rendant possible le droit de vote des étrangers à condition de ne pas enfreindre aux droits des électeurs de nationalité luxembourgeoise: « Art. 10. [...] (2) Sans préjudice de l'article 64, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. »

Il s'agit donc de clarifier le texte et d'enlever toute possibilité d'interprétation quant au droit de vote des étrangers.

Le paragraphe (2) dispose clairement que l'exercice de droits politiques peut être accordé aux étrangers par la loi. Dans la version actuelle de la Constitution, le commentaire de cet article précise: « Afin de lever toute insécurité juridique, il est précisé au paragraphe (2), que le principe selon lequel le droit de vote peut être étendu par la loi aux non-Luxembourgeois ne s'applique pas aux élections législatives. »

Il est donc souligné que l'article 10 ne devrait pas être applicable aux élections législatives. Cependant, cette précision n'est pas placée dans la disposition même, c.à.d. dans le texte juridiquement contraignant de la Constitution, mais seulement dans le commentaire des articles. C'est une différence importante, puisque le commentaire est non contraignant et n'est qu'une source d'interprétation.

Il faut se rendre à l'évidence que nombre d'hommes politiques luxembourgeois, certains partis politiques, et beaucoup d'associations continuent à militer pour le droit de vote des étrangers, en ignorant délibérément le résultat du référendum. D'où la nécessité de clarifier la Constitution sur ce point.

En droit, « sans préjudice de » signifie « sans compter ». Cette locution issue du droit désigne le fait de ne **pas renoncer** à quelque chose. En d'autres termes, sans préjudice de quelque chose veut dire « sans faire tort à ». Avec une telle interprétation, on pourrait introduire le droit de vote des étrangers de manière latente, avec l'argumentaire que les luxembourgeois ne seraient pas pour autant privés d'un quelconque droit.

En fait, aucun pays européen n'a ouvert les élections nationales aux étrangers. Afin de pouvoir prendre des décisions politiques dans l'intérêt d'une nation, il faut appartenir pleinement à cette nation. L'intégration joue donc un rôle très important. C'est une condition préalable aux droits politiques sur le plan législatif. **Au Luxembourg, où les étrangers représentent environ 50 % de la population, un tel modèle de multiculturalisme politique saperait notre souveraineté nationale, empêcherait l'intégration et affaiblirait ainsi la solidarité et la loyauté des citoyens.** Il exposerait le pays et la société à des changements fondamentaux et irréversibles. Même si le nombre de citoyens étrangers n'augmentait que légèrement, les électeurs luxembourgeois seraient déjà minoritaires. Par conséquent, la nationalité elle-même serait de plus en plus relativisée.

Les fonctions régaliennes de l'Etat doivent rester réservées aux citoyens nationaux. Cependant, le droit de vote des étrangers signifierait automatiquement qu'à terme tous les postes dans la fonction publique devraient être ouverts à tous.

Le droit de vote aux élections législatives doit donc rester lié à la nationalité luxembourgeoise, comme l'article 3 dispose que: « la souveraineté réside dans la Nation ».

Commentaire Ad Article 5.

La loi réserve aux Luxembourgeois l'accès à certains emplois publics qui relèvent des droits régaliens de l'Etat. Les droits régaliens, également connus sous le nom de prérogatives régaliennes ou prérogatives de souveraineté, désignent un ensemble de pouvoirs et de droits exclusifs détenus par l'Etat en vertu de sa souveraineté. Ces droits sont essentiels pour l'exercice de la souveraineté d'un pays et englobent des domaines qui sont généralement réservés à l'autorité gouvernementale centrale, tels que le **monopole de la force, de la défense et de la sécurité** (l'Armée, la Police), les **relations internationales et la diplomatie**, la **justice et les juridictions**, et d'autres. Ainsi, les non-Luxembourgeois ne pourront pas occuper des fonctions participant à l'exercice de la souveraineté ou des prérogatives de puissance publique.

Par contre, les autres emplois dans la fonction publique peuvent être accessibles à des étrangers, sous des conditions à déterminer par la loi.

Commentaire Ad Article 6.

Le paragraphe (1) revêt une importance fondamentale en garantissant le droit à la vie pour chaque être humain. Cette disposition reflète l'engagement à **protéger et à préserver la vie en tant que valeur primordiale et inaliénable**. Il est d'ailleurs regrettable que dans la version actuellement en vigueur de la Constitution, le droit le plus important, c.à.d. le droit à la vie, ne soit pas inscrit.

L'importance de cette disposition se justifie par le **droit fondamental à la vie**. En effet, en déclarant que tout être humain a droit à la vie, cette disposition confirme que la vie humaine est une valeur intrinsèque qui mérite une protection spéciale. Ce droit fondamental sous-tend le respect et la dignité inhérente à chaque individu, quelle que soit sa situation, son origine ou ses caractéristiques.

L'inscription du droit à la vie dans la Constitution vise à protéger les individus contre toute forme d'atteinte arbitraire ou injustifiée à leur existence. Cela garantit que les pouvoirs publics et les institutions respectent ce droit en prenant des mesures appropriées pour prévenir et punir les actes violents, les homicides et les violations graves du droit à la vie.

La reconnaissance du droit à la vie envoie un message fort selon lequel la société accorde une valeur inestimable à la vie humaine et promeut une culture de la vie, de respect mutuel et de coexistence pacifique. Ainsi, cette disposition sert de base pour l'élaboration de politiques publiques en faveur de la protection de la vie humaine dans des domaines tels que la santé, la sécurité publique et la prévention de la violence.

Finalement, la reconnaissance du droit à la vie est en harmonie avec de nombreuses dispositions internationales concernant les Droits de l'Homme (voir *article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme*), ce qui renforce l'engagement du Luxembourg envers les normes mondiales de respect des droits fondamentaux.

Pour le reste, le texte actuel de l'article est maintenu et renuméroté en paragraphes.

Commentaire Ad Article 7.

Le paragraphe (1) de l'article 15 de la Constitution reste inchangé.

En ce qui concerne l'actuel paragraphe (2), celui-ci doit simplement être supprimé, faute d'avoir une quelconque valeur normative. La suppression de la disposition « Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles » se justifie par sa rédaction floue et inutile sur le plan normatif. En fait, il est difficile de comprendre la signification de « la situation » ou de « circonstances personnelles ». S'agit-il d'une situation économique d'un individu, ou de facteurs tels que l'origine, la race, le sexe ou la religion ?

En effet, il y a une **redondance avec d'autres dispositions juridiques** interdisant la discrimination en raison de divers facteurs tels que l'origine, la race, le sexe, la religion, la situation personnelle, etc. Ainsi, le principe de non-discrimination est généralement considéré comme un principe fondamental des Droits de l'Homme et est bien établi dans les normes internationales et dans la Constitution actuelle (articles 12 à 43).

La Constitution se doit d'être un **texte légal clair et normatif**. Dès lors, la présence d'une disposition vague peut créer une certaine confusion ou des interprétations contradictoires. Les tribunaux pourraient être amenés à interpréter la portée et l'application de cette disposition en relation avec d'autres dispositions similaires, ce qui pourrait entraîner une incertitude juridique inutile.

La suppression de cette disposition n'implique pas que le principe de non-discrimination perde sa valeur ou son importance. Les droits et les garanties fondamentaux des citoyens sont protégés par d'autres dispositions constitutionnelles et légales qui interdisent la discrimination et assurent l'égalité devant la loi.

En conclusion, la suppression de la disposition en question contribue à maintenir la clarté, la pertinence et la cohérence du texte constitutionnel.

L'actuel paragraphe (3), alinéa 2, devient le paragraphe (2) et la deuxième phrase est supprimée. Cette suppression est justifiée par la nécessité de maintenir un caractère normatif et opérationnel de la Constitution, alors que la disposition visée concerne un objectif sans valeur légale. Il est d'ailleurs largement admis que de nos jours, il n'existe plus d'entraves en matière d'égalité entre femmes et hommes au Luxembourg. (*Pour le surplus, voir le commentaire Ad art. 15.*)

L'actuel paragraphe (4) est supprimé et inscrit dans une forme modifiée comme nouvel article 39 de la Constitution. (*Pour le surplus, voir le commentaire Ad art. 16.*)

L'actuel paragraphe (5) est supprimé et inscrit dans une forme modifiée comme nouvel article 40 de la Constitution. (*Pour le surplus, voir le commentaire Ad art. 17.*)

L'actuel paragraphe (6) est supprimé et inscrit dans une forme modifiée comme nouvel article 41 de la Constitution. (*Pour le surplus, voir le commentaire Ad art. 18.*)

Commentaire Ad Article 8.

Ad paragraphe (5)

La disposition proposée aborde la question cruciale de la liberté individuelle et de la restriction potentielle de la liberté de mouvement concernant les personnes sous traitement médical ou psychiatrique. Ce texte établit un équilibre entre la protection des droits individuels et la nécessité de prendre des mesures appropriées en cas de situation critique.

D'abord, cette disposition met en avant la **protection de la liberté individuelle** en exigeant que toute restriction de la liberté de mouvement d'une personne sous traitement médical ou psychiatrique ne puisse être mise en place qu'avec l'autorisation préalable d'un juge. Cela garantit que les droits fondamentaux des individus soient pris en compte avant d'imposer toute limitation à leur mobilité. S'il n'est pas possible d'obtenir une autorisation préalable du juge, toute restriction de la liberté reste pourtant soumise à l'autorisation du juge a posteriori.

Ensuite, la disposition énonce également des **critères stricts pour justifier les restrictions de mouvement**. Ainsi, une personne ne peut être restreinte dans ses mouvements que si un danger grave, concret et imminent émanant de cette personne est démontré, soit contre elle-même, soit à l'encontre d'autrui. Cela assure que les restrictions ne soient pas imposées de manière arbitraire ou déraisonnable, mais uniquement dans les cas où il existe une menace réelle.

Ad paragraphe (6)

Ce paragraphe comprend une clause additionnelle spécifique qui vise à garantir que les restrictions des Droits et libertés fondamentaux, y inclus la liberté de mouvement, ne soient **pas utilisées** de manière abusive par l'Etat, par exemple **en cas de pandémie ou d'urgence sanitaire**. Cette mesure vise à éviter toute utilisation abusive de la restriction de la liberté de mouvement dans des situations où les droits et libertés fondamentaux pourraient être affectés de manière disproportionnée en raison de circonstances exceptionnelles.

Ad paragraphe (7)

La disposition proposée affirme le droit fondamental à l'autonomie et au consentement en matière médicale. Elle vise à protéger le droit fondamental des individus à prendre des décisions concernant leur propre santé. Elle garantit que nul acte médical, y compris la vaccination, ne peut être administré à une personne contre sa volonté ou celle de son tuteur légal.

En énonçant qu'aucun acte médical ne peut être imposé sans le consentement, la disposition met en avant l'importance du consentement éclairé dans les décisions de traitement. Cela signifie que les individus doivent être informés de manière complète et compréhensible sur les risques, avantages et options alternatives d'un acte médical avant de donner leur accord.

Dans le contexte actuel du Covid-19, la disposition aurait des implications concrètes en matière de vaccination. Par exemple, même si la vaccination contre le Covid-19 était recommandée pour des raisons de santé publique, elle ne pourrait pas être imposée à une personne ou à son tuteur légal sans leur consentement éclairé.

Ad paragraphe (8)

L'ajout du paragraphe (8) met en avant la liberté de conscience des médecins et de toutes les personnes travaillant dans les professions médicales en tant que valeur fondamentale et inaliénable. Cette disposition revêt une importance particulière dans le contexte de la médecine, où des questions éthiques complexes peuvent se poser.

Le texte dispose que la liberté de conscience de ces professionnels doit être respectée en toutes circonstances. Cela signifie que les médecins et les personnes œuvrant dans le domaine médical ont le droit de suivre leurs propres convictions morales, religieuses ou éthiques lorsqu'ils exercent leur profession.

Cette disposition vise à protéger les droits et les valeurs profondes de chaque individu travaillant dans le domaine médical. Elle peut avoir plusieurs implications, notamment que les professionnels médicaux ne devraient pas être contraints d'agir contre leur conscience, que ce soit par des autorités gouvernementales, des établissements de santé ou d'autres parties prenantes.

Cependant, il est important de noter que cette liberté de conscience ne peut pas être utilisée pour mettre en danger la vie du patient. Aussi, elle ne peut pas être utilisée pour justifier la discrimination ou le refus de soins basé sur des critères tels que la race, la religion, le genre ou l'orientation sexuelle.

Commentaire Ad Article 9.

L'article en question apporte une précision supplémentaire à l'article 19 de la Constitution, en disposant qu'« Il n'appartient pas au pouvoir exécutif d'établir de nouveaux types d'infractions pénales. »

L'ajout de cette disposition se justifie par la pratique courante d'insérer dans les lois contenant des sanctions pénales (*voir p.ex. l'art. 1^{er} de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques*) des énumérations de plusieurs types de mesures susceptibles d'être prises par arrêté ou règlement grand-ducal, tout en faisant précéder cette énumération de l'adverbe « notamment », argumentant qu'il s'agirait là d'une énumération qui n'épuiserait pas toutes les mesures susceptibles d'être prises à titre de « mesures de police », c.à.d. à travers des actes normatifs de hiérarchie inférieure.

Cette pratique doit être contestée car, même si cette énumération est précédée par l'adverbe « notamment », il faut néanmoins que les mesures soient **liées au cadre normatif dressé par la loi**. A contrario, quel sens aurait-il d'invoquer quoi que ce soit dans une loi, si l'expression « notamment » constituerait un **moyen « fourre-tout »** pour le pouvoir exécutif ?

Par analogie, le pouvoir exécutif réussirait de s'exonérer en permanence de toute obligation émanant d'une matière réservée à la loi, en y insérant simplement des « notamment » dans tous les textes normatifs. Dans cette logique, il suffirait d'écrire dans chaque article 1^{er} de n'importe quelle loi qu'« Un règlement d'administration publique / un arrêté grand-ducal / un règlement grand-ducal prescrira les mesures de police et notamment tout ce qu'il jugera utile », en faisant l'économie du reste des articles de la loi.

A titre d'exemple, il y a lieu de citer l'infraction interdisant l'utilisation du téléphone portable au volant, inscrite à l'article 170bis § (3) de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant règlement de la circulation sur toutes les voies publiques (cette disposition a été insérée par règlement grand-ducal du 22 mai 2015) qui dispose qu'« Il est interdit au conducteur d'un véhicule en mouvement d'utiliser un appareil doté d'un écran allumé, qui n'est pas intégré dans le véhicule et qui ne constitue pas une aide à la conduite ou à la navigation », sans qu'il n'y ait eu la moindre référence de cette interdiction dans la *loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques*, alors qu'il aurait suffi d'insérer dans la loi une disposition du type « les restrictions et conditions de l'utilisation par le conducteur de tout équipement audio-visuel peuvent faire l'objet d'un règlement / arrêté grand-ducal ». Or, la loi ne comporte pas de telle disposition.

Commentaire Ad Article 10.

Ad paragraphe (1)

La liberté d'expression n'est pas explicitement prévue dans la Constitution actuelle. Il est donc impératif de combler cette lacune.

La disposition proposée vise à renforcer la protection des droits fondamentaux liés à la liberté d'expression, tout en affirmant clairement l'interdiction de la censure. Au travers de cette disposition, plusieurs points méritent d'être soulignés.

Concernant le paragraphe (1), la disposition proposée garantit la liberté d'expression et la liberté de la presse de manière large et inconditionnelle en utilisant l'expression « en toutes matières, en toute forme et en toutes circonstances ». Cette formulation est empreinte de sens et d'importance, car elle vise à établir un principe fondamental de protection maximale de ces droits essentiels dans toutes leurs dimensions.

« **En toutes matières** » signifie que la liberté d'expression et la liberté de la presse ne sont pas limitées à des domaines spécifiques. Elles s'appliquent à tous les sujets, qu'ils soient politiques, sociaux, culturels, médicaux, scientifiques, religieux ou autres. Aucun sujet n'est exclu de cette protection constitutionnelle, ce qui garantit que les individus ont le droit de s'exprimer sur tous les sujets possibles, qu'ils soient controversés ou non.

« **En toute forme** » englobe tous les moyens et modes d'expression possibles. Elle garantit que la liberté d'expression et la liberté de la presse ne soient pas restreintes à un seul format ou à un seul canal. Cela inclut les discours oraux, écrits, visuels, artistiques, numériques, ainsi que tous les autres moyens par lesquels les individus peuvent exprimer leurs opinions et diffuser des informations, y compris les médias sociaux.

« **En toutes circonstances** » souligne l'universalité de ces droits, indépendamment des circonstances ou du contexte. Les individus ont le droit de s'exprimer librement quelle que soit la situation dans laquelle ils se trouvent. Cela garantit que même dans des moments critiques, controversés ou sensibles, la liberté d'expression et la liberté de la presse demeurent protégées.

En utilisant cette formulation robuste et complète, la disposition renforce l'idée que les individus ont le droit de s'exprimer et de **diffuser leurs opinions librement, sans crainte de sanctions** ou de répression. Cependant, il est également précisé que ces libertés ne donnent pas d'immunité pour les infractions commises dans le cadre de leur exercice. Cela implique que l'exercice de la liberté d'expression et de la presse ne puisse être utilisé pour commettre des actes illégaux ou violer les droits d'autrui (p.ex. actes de calomnie, diffamation, injures, menaces, appels à la violence etc).

Ad paragraphe (2)

Concernant le paragraphe (2), la disposition réintroduit le texte de l'ancien article 24 de la Constitution. Cette disposition est plus forte que la disposition actuelle (« La censure ne peut pas être établie ») car elle énonce de manière catégorique que **la censure ne pourra « jamais » être établie**, ce qui implique aussi une **obligation morale de ne pas réviser ladite disposition constitutionnelle dans le futur** dans un quelconque sens contraire, même si d'un point de vue purement technique ceci reste possible. Cela confirme l'engagement de l'État envers le respect de la liberté d'expression des citoyens et de la presse sans ingérence. L'interdiction de la censure protège la libre circulation des idées et des informations, renforce l'esprit critique et analytique et contribue au débat et à l'évolution de la société, tout en évitant toute forme d'ingérence étatique dans le contenu de l'expression.

Ainsi, le texte proposé s'oppose également au phénomène récent de la **culture de l'annulation** (*en anglais « cancel culture »*) qui est une forme de censure et de bannissement qui va à l'encontre du principe de la liberté d'expression garantie constitutionnellement. La culture de l'annulation est une forme d'éviction ou d'expulsion pouvant être définies comme l'ostracisme. Il s'agit d'une action de tenir quelqu'un qui ne plaît pas à l'écart d'un groupe, d'une société, d'une manière discriminatoire et injuste pour une durée variable, voire indéterminée, et pour des raisons relatives à ses propos.

En conclusion, cette disposition vise à renforcer les garanties constitutionnelles de la liberté d'expression et de la liberté de la presse, tout en assurant que ces droits ne soient pas détournés pour commettre des actes illégaux. L'interdiction de la censure démontre l'engagement envers un environnement où les opinions peuvent être exprimées sans entrave, contribuant ainsi à une **société ouverte, libre et tolérante**.

Ad paragraphe (3)

La disposition proposée vise à consacrer la protection constitutionnelle de la liberté de la culture et de la recherche scientifique en tant que droits fondamentaux, et contribue à garantir un environnement favorable à l'expression culturelle diversifiée et à la recherche scientifique innovante, en reconnaissant leur valeur intrinsèque et leur contribution essentielle à l'épanouissement de la société et au progrès humain.

En affirmant que l'État garantit **la liberté de la culture**, la disposition reconnaît l'importance de la créativité, de l'expression artistique et de la diversité culturelle. Elle garantit que les individus, les groupes et les communautés ont le droit de participer à la création, à la promotion et à la préservation de la culture sous toutes ses formes, qu'il s'agisse des arts visuels, de la musique, du cinéma, de la littérature ou d'autres formes d'expression culturelle. La notion de « liberté » de la culture englobe l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

La disposition étend également sa protection à la **recherche scientifique**, soulignant l'importance de l'innovation, de la découverte et de la quête de connaissances. Elle garantit que les chercheurs ont le droit de mener des recherches et des études indépendantes, qu'il s'agisse des sciences naturelles, des sciences sociales, des sciences humaines ou d'autres disciplines.

En inscrivant ces libertés dans la Constitution, la disposition démontre l'engagement de l'État envers le développement intellectuel, culturel et scientifique de la société. Elle reflète la conviction que la culture et la recherche scientifique jouent un rôle crucial dans l'enrichissement ainsi que dans le progrès de la société dans son ensemble.

Commentaire Ad Article 11.

L'article 25 de la Constitution est modifié de manière substantielle afin d'y inscrire toutes les garanties qui sont nécessaires dans un Etat de droit pour garantir le droit de manifester de manière pacifique :

Ad paragraphe (1)

A la liberté de réunion est rajouté la **liberté de manifestation**. En effet, la liberté de réunion et la liberté de manifestation sont deux concepts différents. La Constitution, dans sa forme actuelle, ne prévoit même pas de liberté de manifestation. Il s'agit là d'une lacune importante alors que les manifestations sont courantes et, par exemple, largement utilisées par les syndicats. Ce droit devrait ainsi être garanti par tout Etat qui se veut d'être « démocratique ».

La **liberté de réunion** est le droit fondamental qui permet aux individus de se rassembler pacifiquement et de manière organisée pour discuter, échanger des idées, exprimer des opinions, ou prendre part à des activités collectives. Cette liberté garantit aux citoyens le droit de se réunir en groupe, que ce soit dans un espace public ou privé, sans ingérence indue des autorités gouvernementales. La réunion peut avoir lieu dans des lieux tels que les parcs, les places publiques, les salles de conférence, les bâtiments communautaires, etc. La liberté de réunion est essentielle pour favoriser le débat démocratique, la participation citoyenne et l'exercice des droits politiques. L'autorité publique ne peut réglementer de telles réunions que dans l'intérêt de la sécurité ou de l'ordre public.

Par contre, la **liberté de manifestation** est un autre droit fondamental qui permet aux individus de manifester publiquement leur soutien ou leur opposition à une cause, une idée ou une question d'intérêt public. La manifestation implique généralement une expression collective d'opinions, de revendications ou de protestations dans l'espace public. Cela peut se faire par des marches, des rassemblements, des cortèges ou d'autres formes d'action collective. La liberté de manifestation permet aux citoyens de faire entendre leur voix et de sensibiliser l'opinion publique et les autorités sur des questions spécifiques qui les concernent. Tout comme la liberté de réunion, la liberté de manifestation est un droit démocratique fondamental.

En résumé, la liberté de réunion concerne le droit de se rassembler pacifiquement pour discuter, échanger des idées et participer à des activités collectives, tandis que la liberté de manifestation concerne le droit de manifester publiquement pour exprimer des opinions, des revendications ou des protestations concernant des questions d'intérêt public. Ces droits sont essentiels pour la démocratie et permettent aux citoyens de participer activement à la vie politique et sociale du pays. Il est important de noter que de telles manifestations pacifiques doivent être visibles pour un large public afin

d'atteindre leurs buts et qu'elles ne sauraient être reléguées, sans nécessité absolue, dans des zones éloignées et non propices à la publicité recherchée par les manifestants.

Ad paragraphe (2)

Ce texte s'inspire de l'article 21 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de l'ONU. Le paragraphe (2) énonce le principe fondamental de la loi sur la liberté de manifestation en établissant les conditions dans lesquelles l'exercice de ce droit peut être restreint. Il affirme clairement que toute restriction imposée au droit de manifestation doit être conforme à la loi et nécessaire dans une société démocratique.

D'abord « L'exercice du droit de manifestation ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi » signifie que toute limitation du droit de manifestation doit être basée sur des dispositions légales clairement définies. Les restrictions ne peuvent être arbitraires ou laissées à la discrétion des autorités. La loi doit définir les motifs pour lesquels des restrictions peuvent être imposées et les conditions dans lesquelles elles sont applicables.

Ensuite, l'expression « qui sont nécessaires dans une société démocratique » établit le principe que les restrictions ne peuvent être justifiées que si elles sont nécessaires pour préserver les intérêts légitimes d'une société démocratique. Cela implique que les limitations doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour atteindre cet objectif. Les autorités doivent démontrer clairement pourquoi ces restrictions sont essentielles pour la protection d'intérêts légitimes, tels que la sécurité nationale, la sûreté publique, ou l'ordre public.

Enfin, la disposition se termine par « dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui ». Cette partie énumère les motifs légitimes pour lesquels des restrictions peuvent être imposées. La sécurité nationale, la sûreté publique et l'ordre public sont des considérations importantes pour prévenir les actes de violence, les troubles civils ou tout autre danger potentiel. De plus, il est essentiel de protéger les droits et les libertés d'autrui, car la liberté d'expression et de manifestation ne doit pas porter atteinte aux droits des autres individus.

Ainsi, le paragraphe (2) garantit le droit fondamental à la liberté de manifestation tout en établissant les bases pour les restrictions légitimes de ce droit. Il insiste sur l'importance de protéger la démocratie et les droits de tous les citoyens tout en équilibrant les intérêts légitimes de la société dans son ensemble. Ce principe garantit que les manifestations peuvent se dérouler pacifiquement et démocratiquement, tout en tenant compte des impératifs légaux et sociaux nécessaires pour assurer la sécurité et la protection de tous.

Ad paragraphe (3)

Cette disposition établit une interdiction claire de toute ingérence dirigée contre les réunions ou manifestations pacifiques. L'objectif est de garantir un environnement sûr et respectueux pour les participants aux manifestations, en préservant leur droit fondamental de se rassembler et de s'exprimer sans crainte de violence, de provocation, de perturbation ou de répression. Les forces de l'ordre doivent opérer dans ce même esprit. Evidemment, **il ne s'agit pas d'interdire les infiltrations** par les forces de l'ordre, y compris en vêtements civils, cette pratique restant tout à fait permise, p.ex. pour repérer et arrêter les casseurs dans une manifestation. Par contre, toute provocation ou incitation à la violence par qui que ce soit, y compris les forces de l'ordre, est interdite, incluant les tentatives d'inciter à la violence entre manifestants ou envers les organes étatiques chargés du maintien de l'ordre.

Ad paragraphe (4)

Le recours effectif est un principe juridique qui garantit que toute personne a le droit de pouvoir accéder à des voies de recours ou à des procédures devant les tribunaux ou d'autres organes compétents pour faire valoir ses droits et obtenir une solution satisfaisante à ses plaintes ou griefs.

Le recours effectif est un principe fondamental de l'État de droit et des Droits de l'Homme. Il assure que les individus peuvent obtenir une protection équitable et adéquate de leurs droits, et qu'ils ne sont pas privés de leurs droits sans possibilité de recours.

Dans le contexte juridique, cela signifie qu'il doit y avoir des mécanismes appropriés et accessibles pour que les individus puissent contester les décisions ou les actions des autorités publiques, et qu'ils puissent obtenir une réparation ou un redressement adéquat en cas de violation de leurs droits. Ces

recours peuvent inclure des procédures devant les tribunaux, des organes de médiation, des commissions d'enquête ou d'autres mécanismes de règlement des différends.

Commentaire Ad Article 12.

Dans l'article 29 de la Constitution, l'expression « dans un délai raisonnable » est remplacé par « dans les normes et délais établis par la loi » en ce qui concerne les délais de réponse aux demandes écrites des requérants. Ainsi, le législateur aura l'obligation de spécifier des délais précis auxquels les autorités doivent répondre aux demandes des requérants, ce qui contribue à la sécurité juridique et la légitime confiance du citoyen dans l'administration.

Commentaire Ad Article 13.

L'article 36 de la Constitution exige que l'indemnité doit être juste et complète. L'exproprié a partant droit à la réparation de toutes les suites dommageables de la dépossession qu'il subit au nom de l'intérêt public.

L'Etat, les syndicats de communes ainsi que les communes territorialement compétents peuvent être amenés à devoir acquérir des immeubles de toute nature (terrains inclus) en vue de la mise en oeuvre des plans directeurs sectoriels et plans d'occupation du sol.

Du fait de la planification étatique, l'Etat acquiert généralement des terrains se trouvant en zone verte (hors périmètre d'agglomération) pour ensuite procéder à un changement d'affectation de la zone vers des zones dont la valeur se multiplie de manière exponentielle, souvent dans l'ordre d'un multiplicateur de 100, lorsque la zone est modifiée en terrain constructible. Ceci concerne principalement les zones d'activité économique et les zones d'habitation pour les plans directeurs sectoriels ou des zones spécifiques prévues par des plans d'occupation du sol.

Ainsi, l'Etat, les syndicats de communes et les communes territorialement concernés peuvent s'enrichir du simple fait d'un reclassement des immeubles (terrains) dont question à travers les instruments de l'aménagement du territoire, au détriment des propriétaires expropriés.

Il s'agit d'un enrichissement indu de la part des autorités publiques qui est contraire à l'un des principes généraux du droit. Par conséquent, lorsque l'expropriation se fait en vue d'un reclassement de terrain, **il serait inéquitable** d'indemniser le propriétaire avec la valeur du bien telle qu'elle était jusque là, alors que la personne morale procédant à l'expropriation s'enrichirait sans cause par le simple fait du reclassement en **payant un prix avant reclassement**, et en obtenant directement par la suite de l'expropriation **une valeur de terrain après reclassement**. En réalité, lorsqu'une expropriation s'opère suite à l'un des instruments de l'aménagement du territoire, le terrain est déjà, dans les faits reclassé, même si de manière purement formelle il se trouve encore en zone verte dans le PAG.

Par conséquent, **il est tenu compte**, lors d'une procédure d'expropriation, **des changements de valeur** intervenus depuis le jour de la publication sous forme abrégée au Journal Officiel de la décision du Conseil de Gouvernement de procéder à l'élaboration ou à la modification d'un plan directeur sectoriel ou plan d'occupation du sol. Ceci répond à un souci de sécurité juridique, et tient compte de l'obligation constitutionnelle de l'indemnité versée à l'exproprié qui se doit d'être juste selon les termes de l'article 36, paragraphe (1) de la Constitution.

Commentaire Ad Article 14.

Cette disposition reconnaît le principe fondamental de liberté éducative au Luxembourg, en précisant le droit des parents d'enseigner leurs enfants à domicile.

Ce droit doit s'exercer conformément aux conditions établies par la loi. Cette précision garantit un équilibre nécessaire entre la liberté des parents de choisir le mode d'éducation qui convient le mieux à leurs enfants et l'obligation de s'assurer que cette éducation soit conforme aux normes éducatives de la société.

La possibilité d'enseigner à domicile peut être importante pour certains parents qui souhaitent personnaliser l'éducation de leurs enfants en fonction de leurs besoins, de leurs croyances ou de leurs valeurs culturelles. Elle peut également être une option en cas de circonstances particulières, telles que des besoins éducatifs spéciaux.

Cependant, il est essentiel que la loi établisse des mécanismes de contrôle et de suivi pour garantir que l'enseignement à domicile respecte les normes éducatives minimales. Cela peut inclure des évaluations périodiques pour s'assurer que les enfants reçoivent une éducation adéquate.

En fin de compte, cette disposition témoigne de l'importance de l'équilibre entre le respect des droits individuels et de l'autorité parentale en matière d'éducation et la protection des intérêts supérieurs de l'enfant. Elle reflète également l'engagement du Luxembourg envers la tolérance et la diversité des choix éducatifs, tout en maintenant les normes nécessaires pour assurer l'éducation des enfants.

Commentaire Ad Article 15.

Concernant la suppression des « objectifs à valeur constitutionnelle »

La décision de supprimer le contenu actuel des articles 38 à 43 traitant des « objectifs à valeur constitutionnelle » est justifiée par la nécessité de maintenir un **caractère normatif** et opérationnel de l'acte législatif suprême qui est la Constitution. L'intégration d'objectifs d'ordre idéologique, philosophique ou politique dans la Constitution entraîne une insécurité juridique majeure à travers des complications en matière d'interprétation et d'application concrète.

D'abord, la Constitution doit être un acte normatif **clair et précis** dans ses dispositions afin de constituer une base légale fiable et non équivoque pour les citoyens et les institutions. La suppression des objectifs à valeur constitutionnelle permet de se concentrer sur les dispositions concrètes et opérationnelles, facilitant ainsi l'application pratique de la loi et de toute norme hiérarchiquement inférieure.

De plus, il est nécessaire d'**éviter la subjectivité et l'interprétation variable** car les objectifs d'ordre idéologique, philosophique ou politique peuvent être sujets à différentes interprétations selon les acteurs politiques impliqués. En retirant ces objectifs, toute ambiguïté est évitée et il est garanti une application uniforme et cohérente de la législation dans le respect des principes de l'État de droit.

En concentrant la Constitution sur des dispositions concrètes, on respecte la **séparation des pouvoirs** en évitant d'imposer des orientations politiques ou idéologiques spécifiques. Les objectifs de cette nature relèvent davantage du domaine politique et doivent être débattus et définis par les instances appropriées.

Inscrire des objectifs politiques dans la Constitution est un procédé d'autant plus critiquable qu'un futur Gouvernement, démocratiquement élu, pourrait vouloir poursuivre d'autres objectifs politiques que ceux prévus par la Constitution. Ceci conduirait à des conflits politiques parfaitement évitables en limitant la Constitution à ses objectifs premiers et en laissant aux majorités élues le soin de définir leurs priorités et objectifs politiques.

Ainsi, la suppression des objectifs à valeur constitutionnelle vise à garantir la clarté, la normativité et l'efficacité de l'acte législatif suprême qui est la Constitution, tout en évitant d'imposer des orientations idéologiques ou politiques spécifiques aux futures générations.

Il est particulièrement préoccupant de voir comment les « objectifs étatiques » seraient mis en œuvre. Pour les réaliser, d'autres principes constitutionnels pourraient être restreints, les auteurs de la Constitution actuelle ayant estimé que les « conséquences liées à ces objectifs s'expliquent par leur utilisation par le législateur pour justifier des dérogations non excessives à des principes constitutionnels. Les objectifs à valeur constitutionnelle peuvent donc étendre les pouvoirs du législateur en limitant l'application de certains principes constitutionnels. » Il est intéressant de noter que les explications citées ci-dessus ont disparu des dernières versions des textes qui ont mené à la révision du 1^{er} juillet 2023, mais sans jamais les démentir. Il n'est donc pas clair de quelle manière les objectifs politiques à valeur constitutionnelle seraient mis en œuvre, mais il faut continuer à craindre qu'ils puissent servir de prétexte pour limiter les libertés.

Ainsi, au nom des nouveaux objectifs étatiques, par ex. la lutte contre le changement climatique ou le droit à un logement convenable, les droits constitutionnels des citoyens pourraient être restreints. Supprimer ces objectifs renforce donc la sécurité juridique des citoyens et garantit l'équilibre des pouvoirs dans un cadre législatif bien défini, sans dévier dans des objectifs « fourre-tout » avec lesquels toutes mesures généralement quelconques pourraient être justifiées. En toute évidence, il ne s'agit pas de désapprouver ni la protection de l'environnement, ni le droit au travail ou les autres acquis sociaux, tel qu'il sera expliqué dans la section suivante.

Concernant la nouvelle disposition de l'article 38

Cette disposition nouvellement formulée illustre une approche équilibrée et déterminée de la part de l'État luxembourgeois en ce qui concerne la promotion des droits et valeurs socio-économiques fondamentaux. En réaffirmant son engagement envers le droit au travail, le droit au logement, le

dialogue social et la protection de l'environnement, tout en établissant clairement que ces efforts ne peuvent jamais porter atteinte aux droits fondamentaux, aux libertés publiques et aux autres dispositions constitutionnelles, le Luxembourg s'efforce de concilier le développement socio-économique avec le respect intransigeant des droits individuels et collectifs.

L'inclusion de cette disposition témoigne de la volonté de l'État de créer un équilibre entre les impératifs sociaux et économiques et les garanties constitutionnelles qui protègent les individus et la société dans son ensemble. En reconnaissant le droit au travail et au logement, ainsi que l'importance du dialogue social et de la protection environnementale, l'État adresse des préoccupations cruciales de la société moderne. Cependant, la disposition souligne que ces actions ne doivent jamais empiéter sur les principes fondamentaux inscrits dans la Constitution, assurant ainsi la primauté des droits individuels et collectifs.

Cette approche vise à éviter toute incompatibilité entre la promotion des valeurs précitées et les droits et libertés déjà reconnus. En énonçant clairement cette restriction, la disposition renforce la prévisibilité et la cohérence de l'action gouvernementale.

Dans l'ensemble, cette disposition traduit la quête d'un équilibre juste et cohérent entre les aspirations socio-économiques et les valeurs constitutionnelles. Elle témoigne de la vision de l'État luxembourgeois en matière de promotion du bien-être de ses citoyens, tout en veillant à ce que cet engagement ne puisse jamais être utilisé comme prétexte pour restreindre les droits constitutionnels des citoyens.

Commentaire Ad Article 16.

Concernant les droits naturels de la personne humaine et de la famille

La disposition « L'État garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille » reprend la formulation de l'ancien art. 11, paragraphe (1), de la Constitution et souligne de manière fondamentale l'engagement de l'État luxembourgeois envers la protection et la préservation des droits inhérents à chaque individu et à la famille en tant qu'unité fondamentale de la société. Ce principe réaffirme que les droits humains sont intangibles et doivent être protégés de toute exploitation ou manipulation.

Il convient de noter que cet article porte une importance particulière en mettant en évidence que l'État s'engage à protéger les **droits « naturels »** de la personne humaine et de la famille, ce qui **s'oppose fondamentalement au libellé** actuel de l'art 15, paragraphe (4), de la Constitution qui dispose que « Toute personne a le **droit de fonder** une famille ». L'expression « fonder une famille » vise principalement un droit à un enfant et non pas le droit d'avoir un partenaire. Or, nul ne peut avoir un droit à avoir un enfant.

En effet, dans son avis complémentaire du 29 octobre 2021 (doc. Parl. n°7755), le Conseil d'Etat a révélé, à juste titre : « Pour ce qui est du « droit » de fonder une famille, il y a lieu de relever que ni la Cour européenne des droits de l'homme, ni la Cour de justice de l'Union européenne, n'ont jusqu'à présent reconnu le « droit » de fonder une famille, pris à lui seul, comme un droit subjectif justiciable. En effet, ni l'article 12 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ci-après « la Convention », ni l'article 9 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ci-après « la Charte », citée par les auteurs, ne consacrent un tel droit, mais renvoient aux lois nationales régissant la matière. (...) »

Les droits naturels sont un concept majeur de la philosophie occidentale qui désigne des normes supposées relatives à la nature de l'Homme et de son rôle dans le monde. Ces droits confèrent des droits à l'Homme par le simple fait qu'il est un être humain distinct du reste du vivant. De fait, les **droits naturels n'ont pas besoin d'être inscrits** dans le droit écrit pour être en vigueur.

Les droits naturels sont des droits issus de la nature humaine. Ils sont donc inhérents à chacun, indépendamment de sa position sociale, de son ethnicité, de sa nationalité, ou de toute autre considération.

Au sens large, les droits naturels désignent toute recherche objective de normes en fonction des seules caractéristiques propres à l'être humain, indépendamment des conceptions du droit déjà en vigueur dans les sociétés humaines. Juridiquement, les droits naturels sont des règles considérées comme conformes à la nature et à ce titre reconnues comme le droit idéal.

Les droits naturels étant supposés exister partout, ils sont fondés sur la nature humaine et non sur la réalité sociale dans laquelle vit chaque individu. Les droits naturels sont réputés universellement valables.

Le libellé spécifique de protéger les droits naturels de la famille vise à souligner le caractère intrinsèque et inaliénable de ces droits, c'est-à-dire qu'ils émanent de la simple existence et dignité de chaque individu et ne peuvent être ni échangés ni aliénés. Ils s'opposent à une quelconque commercialisation de l'être humain, y inclus par l'action de l'Etat.

Il est crucial de souligner que l'engagement de protéger les droits naturels de la famille s'oppose à la gestation pour autrui (GPA) et à d'autres formes de commercialisation du corps humain telle que la procréation médicalement assistée (PMA) avec tiers donneur. En affirmant que l'État garantit les droits « naturels » de la personne humaine, l'article défend la dignité inhérente de chaque individu en tant qu'être humain et non pas comme une marchandise à vendre ou à utiliser pour satisfaire les désirs d'autrui. En d'autres termes, personne ne peut se prévaloir d'un droit pour s'acheter une famille, ni de forcer le destin à travers des constructions juridiques abstraites afin d'obtenir une famille (en l'occurrence des enfants).

En réitérant l'idée que l'être humain ne peut jamais être réduit à une marchandise sur laquelle une autre personne pourrait faire valoir un quelconque droit, cet article réaffirme la valeur intrinsèque et la dignité fondamentale de chaque individu. L'État luxembourgeois, en mettant en avant la protection des droits naturels, s'engage à garantir que les droits humains ne soient pas compromis par des pratiques ou des arrangements qui iraient à l'encontre de la dignité de la personne.

Concernant le mariage civil et l'interdiction de la polygamie

La disposition nouvellement proposée dans la proposition de révision constitutionnelle vise à établir clairement la primauté du mariage civil en tant que seule forme de mariage reconnue légalement et à interdire expressément la polygamie au sein du système juridique.

L'importance de cette disposition réside dans la reconnaissance exclusive du mariage civil comme étant le seul moyen par lequel les droits et les obligations juridiques liés au mariage peuvent être établis. En spécifiant que « seul le mariage civil sort des effets légaux », la Constitution établit un principe fondamental selon lequel les mariages religieux, coutumiers ou d'autres formes non civiles ne confèrent pas de droits et d'obligations juridiques aux parties concernées.

En fait, il existe des pratiques de mariage dans certaines cultures qui ne sont pas conformes aux normes du droit luxembourgeois, par exemple en méconnaissant les droits de la femme mariée. La disposition proposée souligne que de tels « mariages » n'ont aucun effet légal au Luxembourg et protège ainsi les droits des femmes.

La disposition ne concerne pas la notion de partenariat (PACS) des couples ayant fait une déclaration de partenariat devant l'officier de l'état civil de leur résidence commune. Ainsi, elle ne s'oppose pas à l'application de certaines dispositions de droit fiscal aux partenaires faisant bénéficier ceux-ci dans une large mesure de **droits similaires** (ex. droit à une pension de survie, les droits d'enregistrement, les droits de succession et les impôts directs) à ceux dont disposent les **personnes mariées**.

Cette interdiction reflète la vision de la société qui privilégie l'unicité et la stabilité des relations conjugales et renforce la famille comme le noyau nucléaire de la société dans le cadre du système juridique.

L'interdiction de la polygamie s'oppose également à la reconnaissance des mariages polygames conclus à l'étranger. Cette reconnaissance n'est pas possible au Luxembourg.

Commentaire Ad Article 17.

Le texte reprend l'actuel art. 15, paragraphe (5), de la Constitution de manière légèrement modifiée. D'abord il y a lieu de remplacer l'expression « de manière primordiale » par celle de « l'intérêt supérieur » de l'enfant qui est la formulation juridiquement usuelle en la matière.

L'alinéa 2 est précédé des termes « Sans préjudice à l'autorité parentale ». La proposition visant à introduire ladite clause avant la disposition existante, à savoir « Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement, » est une mesure équilibrée qui cherche à préserver à la fois les droits des enfants à exprimer leurs opinions et les rôles et responsabilités des parents dans les décisions importantes concernant leurs enfants.

En insérant cette clause, l'objectif est de souligner que la liberté d'expression des enfants, bien qu'importante, doit être exercée dans le cadre de l'autorité parentale. Cette précaution vise à empêcher que des choix irréversibles puissent être pris par des enfants mineurs sans le consentement éclairé de

leurs parents. Cela permettrait de maintenir l'équilibre entre l'autonomie de l'enfant et la prise de décision responsable guidée par l'expérience et la perspective parentale.

En outre, la référence à l'autorité parentale limite les possibilités d'intervention de l'Etat qui doit respecter les droits naturels de la famille.

Par ailleurs, cette proposition souligne également l'importance du consentement parental dans des questions sensibles, par exemple dans le domaine médical. En exigeant que de telles décisions soient prises avec le consentement des parents, la proposition vise à éviter des choix qui pourraient avoir des implications profondes pour la vie de l'enfant, tout en reconnaissant le rôle essentiel des parents dans la guidance et la protection de leurs enfants.

En combinant la garantie du droit d'expression de l'enfant avec la sauvegarde de l'autorité parentale, cette proposition cherche à établir un équilibre juste et respectueux des droits et responsabilités de toutes les parties concernées.

Commentaire Ad Article 18.

Le texte s'inspire directement de l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La disposition proposée reflète **l'engagement de l'État envers l'égalité des chances**, l'inclusion au sein de la société et la **dignité des personnes atteintes d'un handicap**. Ainsi, la disposition vise à établir une base juridique qui favorise l'autonomie et l'intégration des personnes atteintes d'un handicap, tout en veillant à ce qu'elles bénéficient des mêmes droits sociaux et économiques que l'ensemble de la population. Cette garantie souligne l'importance de créer un environnement inclusif où les personnes atteintes d'un handicap ont la possibilité d'accéder à des opportunités professionnelles et de participer activement à la vie sociale, culturelle et économique. La formule est plus complète que la formule qui se trouve dans la Constitution actuelle.

Commentaire Ad Article 19.

L'article reprend le texte de l'actuel art. 41, paragraphe (3) de la Constitution et est libellé de façon similaire à la proposition de révision n° 6889 déposée le 13.10.2015.⁶ Même si au niveau rédactionnel il n'y a pas de changements, certains points méritent d'être élaborés. En fait, cette disposition marque une évolution significative en reconnaissant explicitement le statut des animaux en tant qu'êtres sensibles et en affirmant la responsabilité de l'État envers leur protection. Ainsi, la disposition témoigne de la reconnaissance du fait que les animaux ont la capacité de ressentir des émotions. Cette reconnaissance marque un changement important dans la perception des animaux, les considérant comme des êtres avec une âme méritant donc une protection appropriée.

Cela implique que l'État doit prendre des mesures pour prévenir la cruauté envers les animaux, garantir des conditions de vie dignes et s'assurer que les activités humaines ne causent pas de souffrance inutile aux animaux. Cette protection peut englober des réglementations relatives à l'expérimentation animale, à l'élevage et à d'autres interactions entre les êtres humains et les animaux. La Constitution exprime donc l'importance de reconnaître et de respecter les droits des animaux en tant qu'êtres sensibles, contribuant ainsi à la construction d'une société qui intègre le respect et la considération envers tous les êtres vivants.

Commentaire Ad Article 20.

L'article 43 s'inspire de la Constitution slovaque (*art. 39a*) qui prévoit que l'émission d'espèces est garantie, dans le sens qu'il n'est pas possible de retirer l'argent liquide de manière latente du circuit économique. De plus, toute personne a le droit d'effectuer le paiement de l'achat de biens et de la prestation de services en espèces ayant cours légal, et l'acceptation d'un tel paiement ne peut être refusée. De même, le droit d'effectuer une opération en espèces dans une banque ou une succursale d'une banque étrangère est garanti.

La disposition vise à interdire l'abolition totale ou partielle de l'utilisation de l'argent liquide comme moyen de paiement dans les activités commerciales ou transactions financières. Chaque citoyen a le droit de choisir librement le mode de paiement, qu'il s'agisse de transactions en espèces ou de

⁶ Proposition de révision de l'article 11bis de la Constitution, n° 6889, dépôt M. Roy Reding et transmission à la Conférence des Présidents 13.10.2015.

paiements électroniques. Aucun individu ne peut être contraint d'effectuer des paiements exclusivement par voie électronique et doit avoir la possibilité d'utiliser des espèces pour régler des transactions.

Le pouvoir libératoire de l'argent, également connu sous le nom de « pouvoir d'acquittement », se réfère à la capacité légale d'une monnaie spécifique à être utilisée pour régler une dette ou une obligation financière. En d'autres termes, le créancier est légalement obligé d'accepter cette monnaie comme règlement de la dette, et la dette est considérée comme libérée ou acquittée.

Le pouvoir libératoire de l'argent est un élément fondamental de la fonction monétaire d'un pays. Il garantit la confiance des participants à l'économie dans la valeur de la monnaie et facilite les échanges commerciaux et financiers en permettant d'effectuer des paiements de manière efficace et légale. C'est également l'un des principaux facteurs qui différencient la monnaie légale émise par l'État des autres formes de paiement ou d'échange qui ne bénéficient pas du même statut légal.

Cette disposition protège le **droit de choisir son mode de paiement** et le maintien de l'utilisation de l'argent liquide. Ainsi, l'interdiction de l'abolition de **l'utilisation de l'argent liquide** renforce l'importance de maintenir cette méthode de paiement traditionnelle qui a un rôle crucial dans certaines transactions, notamment dans des situations où les méthodes électroniques peuvent ne pas être pratiques ou accessibles.

De plus, la disposition protège les droits des individus **contre toute tentative de pression** politique ou idéologique par le fait de restreindre leur liberté de paiement. En préservant l'argent liquide, la liberté du citoyen est garantie, dans le sens qu'il est dorénavant plus difficile de mettre des individus sous pression pour des raisons purement politiques ou idéologiques, en les privant de leurs ressources sous prétexte d'une quelconque « nuisance » à l'intérêt général. Un exemple concret a été la manifestation des camionneurs à Ottawa au Canada, où les comptes bancaires de certains manifestants ont été bloqués. Dans l'hypothèse où tout paiement en espèce aurait été interdit, les personnes concernées seraient contraintes d'abandonner leur cause par le simple fait qu'elles seraient privées, dans les faits, de tout moyen de survivre.

En conclusion, la disposition renforce les libertés individuelles, garantissant ainsi la liberté de choix et la diversité des méthodes de paiement au Luxembourg.

Commentaire Ad Article 21.

Le symbole et le garant de l'unité et de l'indépendance nationale

Au paragraphe (1), il est rajouté que le Grand-Duc n'est pas seulement le symbole, mais aussi le **garant** de l'unité et de l'indépendance nationale. Cette expression se trouvait dans l'ancienne Constitution et a été délibérément supprimée avec la réforme constitutionnelle du 1^{er} juillet 2023.

Or, les termes « symbole » et « garant » signifient deux choses différentes. Sur le plan juridique, la différence entre les expressions « le Grand-Duc est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationale » et « le Grand-Duc est le garant de l'unité et de l'indépendance nationale » réside principalement dans leur portée et leur rôle dans la Constitution.

1. « Le Grand-Duc est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationale » : Cette formulation attribue au Grand-Duc un rôle principalement symbolique. Le Grand-Duc incarne et représente les valeurs d'unité et d'indépendance nationale du pays, mais ses fonctions restent généralement de nature symbolique et protocolaire, plutôt que d'avoir un pouvoir exécutif ou décisionnel direct dans les affaires de l'État.
2. « Le Grand-Duc est le garant de l'unité et de l'indépendance nationale » : Cette formulation implique une responsabilité plus active et engagée pour le Grand-Duc. En tant que garant, le Grand-Duc peut jouer un rôle de protection et d'assurance envers l'unité et l'indépendance nationale du pays. Cela signifie que le Grand-Duc a une fonction de sauvegarde de la Constitution, des droits fondamentaux et de la stabilité de l'État, et peut intervenir en cas de crise ou de situation exceptionnelle.

Il est essentiel de noter que la signification et le rôle précis du Grand-Duc jouent un rôle important dans la Constitution. Ces dispositions définissent les pouvoirs et les fonctions du chef d'État. Pour comprendre pleinement le rôle et les fonctions du Grand-Duc dans le contexte juridique particulier, il y a lieu de noter que **traditionnellement, l'image qu'on a du Grand-Duc est celle d'un souverain qui représente le pays de façon neutre et qui se place au-dessus de la mêlée politique et aussi des différents pouvoirs de l'Etat**. Ainsi, la présente proposition vise à donner au Grand-Duc non seulement le rôle symbolique, mais également de rétablir ses fonctions plus actives en matière de protection de la Nation.

Le droit de battre monnaie

Quant au paragraphe (4), celui-ci **rétablit le droit d'avoir une monnaie nationale** («le droit de battre monnaie»).

La réforme de la Constitution a aboli cette prérogative. **Une telle démarche est inhabituelle au niveau international et elle n'est même pas conforme à l'union monétaire actuelle**, dans laquelle les billets sont émis par la Banque centrale européenne, mais les pièces sont émises au niveau national dans un volume fixé par la BCE. Le droit d'un État d'avoir sa propre monnaie n'est en aucun cas un «détail» qu'il conviendrait d'abandonner. L'Euro a certes de nombreux avantages, mais il est confronté aussi à de nombreux problèmes et à des tensions internes. L'évolution de la monnaie européenne à l'avenir est incertaine, de sorte qu'une certaine prudence doit être de mise. La crise grecque n'est pas encore oubliée, les tensions Nord-Sud dans la zone euro s'accroissent et les dettes communes, contrairement aux Traités européens, font naître de nouveaux déséquilibres. Par tout ce qui précède, il y a donc lieu de rétablir la prérogative du Grand-Duc de battre monnaie.

Le Luxembourg peut faire partie d'une union monétaire

Cette disposition est d'une nécessité absolue pour le Luxembourg, alors que son poids économique ne lui permet pas d'avoir une monnaie entièrement indépendante. Ainsi, le Luxembourg a une longue expérience d'unions monétaires avec ses pays voisins. Aujourd'hui, le Luxembourg fait partie de la zone Euro.

Commentaire Ad Article 22.

Le paragraphe (1) reste inchangé. Quant au paragraphe (2), il est précisé que le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière « qui fixe les mesures d'exécution » et non pas « l'objectif des mesures d'exécution ».

Le fait de se référer à des objectifs est une pratique **contraire à la technique législative, au principe de la normativité d'une disposition, ainsi qu'à la sécurité juridique**, par laquelle le pouvoir exécutif réussirait de contourner en permanence toute obligation émanant d'une matière réservée à la loi, en se référant à des objectifs vagues dont l'interprétation serait purement subjective. Dès lors, il est nécessaire de maintenir un caractère normatif et opérationnel de la Constitution en y supprimant toute référence à des objectifs.

Concernant le paragraphe (3), celui-ci doit être supprimé. Cette suppression se justifie par le souci que la renonciation à la souveraineté nationale comprend également l'application par le Grand-Duc de la législation européenne par voie réglementaire, sous prétexte de «faciliter» la mise en œuvre de cette législation au Luxembourg. La nature des actes juridiques de l'Union européenne visés n'est pas précisée dans le texte. Dès lors, **il y a une nette subordination du Luxembourg à l'UE et un risque d'évincement possible de la Chambre des Députés dans la transposition des actes européens dans le droit national.**

Commentaire Ad Article 23.

La disposition proposée traite du processus d'approbation des traités internationaux par la Chambre des Députés, ainsi que de la hiérarchie des normes applicables aux traités dans l'ordre juridique luxembourgeois. La Constitution allemande contient une disposition similaire. Dans le passé, la Commission de Venise avait noté, à bon escient, qu'« une disposition générale sur la hiérarchie des normes juridiques manque, l'article <102> indiquant seulement que les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. (...) »

Le paragraphe (2) concerne la conformité à la Constitution et vise un engagement préventif. L'exigence de n'approuver les traités internationaux qu'à la condition qu'ils soient conformes à la Constitution, souligne l'importance de veiller à ce que les engagements internationaux pris par le Luxembourg ne contreviennent pas aux principes fondamentaux énoncés dans la Constitution nationale. Cette approbation préalable assure que les traités ne compromettent pas l'ordre juridique interne ou les valeurs essentielles du pays.

L'article renforce également **la transparence** et la responsabilité **dans le processus d'engagement international**. En exigeant que tous les traités soient soumis à l'approbation par la loi, le gouvernement est tenu de rendre compte de ses engagements devant la Chambre, et par conséquent, devant la population.

Aussi, à l'appui de la jurisprudence « il importe peu quelle procédure ait été utilisée pour la conclusion des accords internationaux, car la procédure utilisée pour la conclusion des engagements internationaux et la forme de ces engagements sont librement déterminées par la pratique diplomatique, de même que la terminologie employée pour désigner les traités internationaux est des plus variées.

En dépit de leur diversité formelle, il y a cependant équivalence matérielle entre les différents instruments utilisés pour la réalisation d'une opération juridique déterminée (...) ».⁷ Ainsi, par exemple, les PIC (Programmes indicatifs de coopération) devrait être ratifiés à l'avenir par la Chambre des Députés.

Le paragraphe (3) propose d'adopter une disposition qui consacre d'abord le **caractère moniste** de l'ordre juridique luxembourgeois, qui englobe, dans le droit applicable, les **dispositions internationales** régulièrement **ratifiées** qui font partie intégrante de l'ordre juridique interne du pays, mais qui se prononce également sur la hiérarchie des normes juridiques et la place des traités dans l'ordre juridique applicable ; à cet égard, il est prévu que les traités ont une valeur supérieure aux lois, **mais ils ne peuvent pas prévaloir sur la Constitution**.

En effet, le mécanisme prophylactique prévu au paragraphe (2), visant à interdire à la Chambre des députés d'approuver un traité sans s'être assurée de la conformité de ce dernier avec le texte constitutionnel ne donne aucune garantie quant à la survenance ultérieure d'un problème de conformité. Or, dans la logique du paragraphe (3) projeté, un tel conflit sera réglé, sans aucune ambiguïté, au préjudice du droit international.

Cette disposition confirme ainsi l'importance et la force contraignante des engagements internationaux pris par le Luxembourg en vertu des traités ratifiés. Cependant, si un conflit survient entre un traité ratifié et les dispositions constitutionnelles, **la Constitution doit primer**. Cette hiérarchie garantit la primauté des valeurs et des principes constitutionnels, tout en reconnaissant l'impact et l'importance des engagements internationaux du pays.

En conclusion, la disposition prévoit un processus prophylactique de contrôle de conformité des traités internationaux à la Constitution lors de leur approbation par la Chambre des Députés (paragraphe 2). Elle clarifie également la relation entre les traités ratifiés et la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique luxembourgeois, en maintenant la primauté de la Constitution tout en reconnaissant l'importance des obligations internationales du pays (paragraphe 3). Il s'agit, à l'évidence, d'une clarification importante de l'ordre constitutionnel luxembourgeois par rapport au droit international.

Finalement, le paragraphe (4) réintroduit une disposition qui figurait à l'ancien article 37, alinéa 3, de la Constitution suivant laquelle « les traités secrets sont abolis ». Ce texte renforce l'obligation inscrite au paragraphe (3) que seules les **dispositions internationales** régulièrement **ratifiées** font partie intégrante de l'ordre juridique interne du pays. Ainsi, les traités et les accords internationaux, qui n'ont pas été ratifiés par la Chambre des Députés, ni publiés au Journal Officiel, sont inopposables aux justiciables.⁸ Cette disposition reste d'actualité alors qu'il ne peut jamais être exclu que des Traités secrets soient conclus entre Etats.

Commentaire Ad Article 24.

Le paragraphe (3) de l'article 45 de la Constitution est supprimé. Dès lors, il y a lieu de supprimer toute référence y renvoyant.

Commentaire Ad Article 25.

Avec la crise du Covid, le Grand-Duché a vu le déclenchement d'un état de crise. Bon nombre de mesures réglementaires ont été prises par le Gouvernement qui ont provoqué des interrogations légitimes dans la société sur la proportionnalité et la constitutionnalité de certaines mesures.

On a notamment dû constater que les dispositions de l'article 48 de la Constitution (ancien article 32) dans sa mouture actuelle énoncent bien formellement que les mesures réglementaires doivent être « conformes à la Constitution et aux traités internationaux », sans cependant prévoir le moindre contrôle ou la moindre sanction en cas de violation de ce principe.

⁷ Cour, 3 décembre 1960, Pas. 18, p. 223.

⁸ Trib. Lux, 21 décembre 1949, Pas. 15, p. 25.

L'ajoute proposée permet à tout citoyen de saisir par simple requête la Cour Constitutionnelle pour faire constater la violation des normes en question et pour voir cesser immédiatement l'effet de toute mesure inconstitutionnelle ou contraire à des traités internationaux.

La simple requête implique **qu'aucun ministère d'avocat à la Cour n'est requis**. Le délai de dix jours doit donner à la fois la garantie au citoyen demandeur d'obtenir rapidement un arrêt tout en laissant à la Cour Constitutionnelle le temps nécessaire pour analyser la demande et venir à une décision réfléchie. Eu égard à la célérité requise et l'importance de l'arrêt pour toute la population **l'arrêt est exécutoire d'office, sans voies de recours**.

Commentaire Ad Article 26.

La disposition ajoutée reprend la proposition formulée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics (n° 7700/06 du 7 octobre 2021). Cette disposition établit un cadre juridique robuste pour le statut et la protection des fonctionnaires de l'État au Luxembourg.

La deuxième phrase nouvellement introduite accorde une protection accrue aux fonctionnaires publics en spécifiant les circonstances dans lesquelles ils peuvent être privés de leurs fonctions, honneurs et pensions. Cette disposition établit clairement que la révocation ou la suspension des fonctionnaires ne peut se produire que conformément aux dispositions légales spécifiquement prévues à cet effet.

En introduisant cette seconde phrase, la Constitution limite les conditions et les procédures sous lesquelles les fonctionnaires peuvent être destitués de leurs fonctions. Cela démontre l'engagement du Grand-Duché à garantir un traitement équitable et une protection adéquate pour ceux qui exercent des fonctions publiques. En exigeant que de telles mesures soient déterminées par la loi, la disposition veille à ce que les droits et les garanties des fonctionnaires soient inscrits dans un cadre juridique solide, offrant ainsi une assurance pour la stabilité de leur emploi et de leurs avantages.

Ainsi, cette disposition révisée renforce la protection légale et constitutionnelle des fonctionnaires publics au Luxembourg, reflétant l'importance accordée par l'État à l'équité de leur statut au sein de la fonction publique.

Commentaire Ad Article 27.

La proposition d'amender l'article 51 de la Constitution est pertinente car elle vise à élargir la portée du droit de grâce du Grand-Duc pour inclure à la fois les peines prononcées par les juridictions et les amendes payées ou impayées. En ajoutant les termes « individuellement ou collectivement », la proposition clarifie que le Grand-Duc peut exercer son pouvoir de grâce sur des individus spécifiques ou sur un groupe de personnes en fonction des circonstances. Cela permet au pouvoir de grâce de s'adapter à des situations spécifiques où une intervention collective pourrait être appropriée (p.ex. pour les sanctions prises contre les individus pendant la crise Covid).

De même une mesure collective peut être considérée comme opportune lors d'occasions exceptionnelles, telle que par exemple, l'ascension au trône d'un nouveau Grand-Duc ou une autre occasion particulièrement importante ou festive.

L'ajout de la mention « ainsi que des amendes payées ou impayées » élargit le pouvoir de grâce pour englober les amendes pour lesquelles il n'y a pas eu de jugement coulé en force de chose jugée. Dans le contexte juridique, une amende constitue une pénalité qui fait référence à une somme d'argent imposée par une autorité compétente en réponse à une infraction commise par un individu ou une entité, utilisée comme moyen de dissuasion pour décourager les comportements non conformes aux règles et réglementations en vigueur. Cette extension est justifiée car les amendes, principalement pour des contraventions, sont généralement infligées par le pouvoir exécutif, sans passer par les cours et tribunaux, et donc sans jugement en la cause.

En conclusion, la modification proposée de l'article 51 de la Constitution étend le droit de grâce en faveur du citoyen, en incluant les amendes payées ou impayées dans le pouvoir de grâce du Grand-Duc, tout en précisant que ce pouvoir peut être exercé individuellement ou collectivement, assurant ainsi un cadre juridique clair et cohérent pour cette prérogative constitutionnelle appartenant au Grand-Duc.

Ces dispositions ne s'opposent pas à ce que la loi puisse prévoir encore d'autres cas de grâce individuelle ou d'amnistie collective.

Commentaire Ad Article 28.

En supprimant à l'article 52 les termes « aux membres de la famille grand-ducale », l'ancien texte de la Constitution avant la réforme est rétabli (*ancien art. 40*). Dès lors, le Grand-Duc peut conférer des titres de noblesse à toute personne qu'il juge digne. Etant donné qu'il n'y a jamais eu d'abus dans ce domaine et qu'il n'y a aucun privilège juridique attaché à un éventuel titre de noblesse, il n'y a pas de raison d'avoir enlevé cette prérogative dans la réforme du 1^{er} juillet 2023.

Commentaire Ad Article 29.

L'ancien texte de la Constitution avant la réforme est rétabli (*ancien art. 37, al. 6, in fine*). En fait, dans la Constitution actuelle, le Grand-Duc n'est plus le commandant de l'armée. Il ne porte plus que ce titre, et ceci encore « sous la responsabilité du gouvernement ». Il s'agit donc d'un rôle purement symbolique, dépourvu de toute prérogative réelle. Une telle disposition humiliante n'existe dans aucune autre monarchie. Il est d'usage que le monarque soit également le commandant de l'armée. Même dans les républiques, le chef de l'État est communément le commandant de l'armée, sans pour autant exercer un commandement effectif. Il y a donc lieu de rétablir les droits du Grand-Duc en tant que commandant de l'armée, tel qu'il l'était avant la réforme du 1^{er} juillet 2023.

Commentaire Ad Article 30.

Avec la réforme de la Constitution entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, la liberté d'action du Grand-Duc face au gouvernement est systématiquement restreinte. Actuellement, une procédure est mise en place pour permettre sa destitution, à l'initiative du gouvernement, ce qui l'empêche en pratique, en tant que chef de l'État, d'avoir une opinion indépendante et d'agir dans l'intérêt du pays et en conformité avec sa conscience si celle-ci était en désaccord avec l'action du Gouvernement. Le texte actuel dispose: « Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'État entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué. »

Il n'est pas clair comment une telle formulation doit être interprétée dans la pratique. **Le risque existe que cette procédure signifie simplement que le gouvernement, auquel un Grand-Duc (par ex. pour des raisons politiques) « ne convient pas », pourra exiger sa destitution.** Dès lors, il y a lieu d'insérer des règles beaucoup plus restrictives, comme l'existence de circonstances irrésolvables qui empêcheraient le Grand-Duc de régner, afin de considérer des circonstances équivalentes à celles comme si le Grand-Duc avait abdicqué.

Commentaire Ad Article 31.

Cette modification propose un changement significatif dans la désignation du Chef de l'État provisoire au Luxembourg dans certaines situations spécifiques. Actuellement, la Constitution prévoit que la fonction de Chef de l'État est exercée par le Gouvernement en cas de décès, d'abdication ou d'incapacité du Grand-Duc.

La proposition suggère que cette fonction revienne au Président de la Cour Constitutionnelle. Ce choix est significatif dans le sens que le Président de la Cour Constitutionnelle est généralement perçu comme un acteur impartial qui veille au respect de la Constitution et des principes fondamentaux de l'État de droit. Cette personne se trouve au-dessus de la mêlée politique et jouit de la confiance du public en tant que gardien des valeurs constitutionnelles.

En confiant cette responsabilité au Président de la Cour Constitutionnelle, la Constitution garantit une transition en douceur dans des circonstances exceptionnelles, telles que le décès ou l'abdication du Grand-Duc. Cela contribue à maintenir la stabilité de l'État et à assurer que les fonctions de chef de l'État continuent de fonctionner de manière impartiale et conformément aux principes constitutionnels.

Cette modification renforce également la séparation des pouvoirs en confiant la fonction de chef de l'État intérimaire à un représentant du pouvoir judiciaire, distinct du pouvoir exécutif. Cela témoigne de l'engagement du Luxembourg envers le respect de l'État de droit et de la primauté de la Constitution dans toutes les circonstances.

Commentaire Ad Article 32.

L'article 62 de la Constitution est précisé dans le sens que la Chambre des Députés est élue par la Nation. Le terme « **Nation** » est un critère légal qui désigne le peuple luxembourgeois en tant qu'ensemble des personnes ayant la nationalité luxembourgeoise. (*Pour le surplus, il est renvoyé supra au commentaire Ad art. 1.*)

Commentaire Ad Article 33.

Le paragraphe (4) de l'article 63 de la Constitution est modifié afin de tenir compte de l'évolution du nombre des électeurs dans chaque circonscription. Le calcul est basé sur le dernier recensement ou les plus récentes statistiques officielles disponibles dans chaque circonscription.

Commentaire Ad Article 34.

Actuellement, l'article 64 de la Constitution contient une erreur en ce qu'il dispose qu'il faut « être âgé de dix-huit ans ». Il semblerait donc que seules les personnes de cet âge seraient en droit d'être électeur ou éligible. Evidemment, tel n'est pas la volonté du législateur et les dispositions ne peuvent pas être interprétées à l'absurde. Il est donc nécessaire de modifier le texte en le remplaçant par l'expression « être âgé au moins de dix-huit ans accomplis ».

Aussi, dans la version actuelle de la Constitution, il se trouve une condition territoriale du droit de vote passif limitant les Luxembourgeois résidant à l'étranger dans leurs droits politiques.

D'après les statistiques du STATEC du 1er janvier 2022, 341.230 Luxembourgeois ont résidé à ce moment au Luxembourg. De plus, le Registre National des Personnes Physiques du 30 septembre 2022 mentionne que 117 885 Luxembourgeois vivent à l'étranger. Cela signifie que 25,49% des personnes ayant la nationalité luxembourgeoise résident à l'étranger et se voient privées de leur droit de vote passif aux élections législatives simplement par le fait de ne pas résider au Grand-Duché.

En effet, les Luxembourgeois résidant à l'étranger ne peuvent pas se porter candidats aux élections législatives du Grand-Duché et se voient, en ce qui concerne leurs droits politiques, désavantagés par rapport aux Luxembourgeois qui résident au Luxembourg.

L'objet de la présente proposition de révision est par conséquent de ne plus imposer cette condition de résidence dans la liste des critères d'éligibilité. La modification envisagée permettrait à tous les citoyens ayant la nationalité luxembourgeoise, y compris ceux résidant à l'étranger, d'obtenir le droit de vote passif aux élections législatives et donc de pouvoir se porter candidat, dans la circonscription électorale de leur choix. Cependant, la condition de résidence reste exigée pour les élections communales où la notion de territoire a toute son importance.

De plus, cela pourrait aussi permettre d'accroître l'intérêt des Luxembourgeois résidant à l'étranger pour les élections législatives. De fait, lors des dernières élections législatives de 2018, sur les quelque 100.000 Luxembourgeois résidant à l'étranger, seuls 1.529 avaient participé au scrutin.

En conclusion, chaque Luxembourgeois doit avoir les mêmes droits politiques à savoir le droit de vote actif ainsi que le droit de vote passif aux élections parlementaires nationales. Le lieu de résidence dépend du libre choix de chacun mais ne devrait aucunement avoir une influence sur ledit droit politique lié à la nationalité.

Commentaire Ad Article 35.

Le principe d'incompatibilité entre le mandat de député et certaines autres fonctions publiques repose sur des considérations essentielles liées à la séparation des pouvoirs, à la transparence, à l'indépendance et à l'éthique dans le fonctionnement du système politique. Ces incompatibilités visent à prévenir tout conflit d'intérêts potentiel et à garantir le bon fonctionnement de la démocratie représentative.

En ce qui concerne l'incompatibilité entre le mandat de député et celui de bourgmestre, de membre du collège échevinal, de membre de la Commission européenne ou de membre du Parlement européen, celle-ci est justifiée par le souci d'éviter les conflits d'intérêts. En effet, l'exercice simultané de fonctions publiques peut créer des situations, où les intérêts personnels ou locaux peuvent entrer en conflit avec l'intérêt général au niveau national, voire international. L'incompatibilité permet de prévenir ces situations potentiellement problématiques.

De plus, il s'agit d'effets purement pratiques. En effet, en exerçant plusieurs fonctions publiques simultanément, la surcharge de travail pourrait nuire à la qualité de l'engagement et à la disponibilité pour les responsabilités de chaque fonction.

En somme, l'incompatibilité du mandat de député avec certaines fonctions publiques est conçue pour garantir l'intégrité du système politique, prévenir les conflits d'intérêts et maintenir la séparation des pouvoirs. La séparation des pouvoirs est un principe fondamental de la démocratie qui vise à éviter la concentration excessive du pouvoir entre les mains d'une seule personne ou d'un groupe restreint. L'incompatibilité vise à assurer que les députés puissent se concentrer pleinement sur leur rôle de représentation et de législation, tout en évitant des situations potentiellement préjudiciables à la démocratie et à l'intérêt général.

Commentaire Ad Article 36.

Ad « L'impossibilité temporaire de remplir leurs fonctions pour des raisons indépendantes de leur volonté »

Le texte de l'article 67, paragraphe (2), est complété par une disposition importante concernant la situation des députés qui, pour diverses raisons indépendantes de leur volonté, sont temporairement dans l'incapacité d'exercer leurs fonctions parlementaires pendant la durée de leur mandat.

En donnant compétence à la loi pour régler le statut des députés en situation d'impossibilité temporaire de remplir leurs fonctions, cette disposition offre une certaine flexibilité pour prévoir les circonstances spécifiques qui peuvent survenir. Cela permet au législateur de prendre en compte les différents scénarios possibles et d'élaborer des solutions adaptées.

De plus, en reconnaissant la nécessité de régler la situation des députés empêchés d'exercer leurs fonctions, cette disposition vise à garantir que la représentation du peuple au sein de la Chambre reste fonctionnelle et efficace. En clarifiant la manière de gérer les cas d'impossibilité temporaire, la disposition contribue à préserver l'intégrité du système démocratique et assure la continuité de la représentation parlementaire.

Le renvoi à une loi pour régler le statut des députés en situation d'impossibilité temporaire souligne l'importance de la transparence et de la prévisibilité, offrant ainsi une compréhension claire des règles applicables.

Finalement, il s'agit d'une mesure pertinente pour garantir la représentation continue du peuple au sein de la Chambre. Elle permet au législateur de prendre en compte les situations spécifiques, telle par exemple des maladies graves, et d'élaborer des règles appropriées pour faire face aux cas d'impossibilité temporaire, tout en respectant les droits individuels des personnes concernées. En effet, il est inconcevable qu'une maladie puisse enlever des droits et ainsi mettre la personne concernée dans une situation précaire. Ainsi, la disposition prend également en compte une jurisprudence de la Cour européenne, où un représentant de Malte qui avait ainsi été débarqué de la Commission Barroso «à son insu», a dû être réintégré dans ses droits et fonctions.

Ad « Je jure fidélité au Grand-Duc »

A l'article 67, paragraphe (4), de la Constitution, la référence « Je jure fidélité au Grand-Duc » est rétablie.

La Constitution actuellement en vigueur, s'inspirant délibérément et largement du modèle républicain français, apporte un certain nombre d'éléments transformant à bien des égards nos traditions en rapport avec la monarchie. Ainsi, dans le contexte de la prestation de serment, la référence au Grand-Duc «Je jure fidélité au Grand-Duc», à laquelle nous étions habitués depuis si longtemps, a disparu.

Or, la réintroduction de la formule « Je jure fidélité au Grand-Duc » dans la Constitution est nécessaire pour *maintenir la tradition* et le symbolisme du pays. Ainsi, le serment de fidélité au Grand-Duc est une tradition ancrée dans l'histoire du Luxembourg en tant que Grand-Duché et témoigne de l'attachement du pays au système de la monarchie constitutionnelle. Réinsérer cette formule dans la Constitution est un moyen de préserver des symboles historiques et culturels importants pour le pays.

De plus, le serment de fidélité au Grand-Duc est un moyen de renforcer le sentiment **d'identité nationale** et de fierté envers la monarchie constitutionnelle luxembourgeoise. Le serment renforce la **stabilité institutionnelle** en soulignant le rôle du Grand-Duc en tant que garant de l'unité nationale et de la continuité de l'État.

Finalement, la réintroduction de cette formule dans la Constitution **rappelle le rôle** du Grand-Duc en tant que **chef de l'État** et représente un engagement envers l'institution monarchique du pays.

Commentaire Ad Article 37.

Le Règlement de la Chambre sera un acte normatif et légalement contraignant du parlement légitimé directement par la Constitution et adopté dans une forme qui diffère du processus législatif habituel. Il s'agit d'une norme analogue à la loi qui produit les mêmes effets qu'une loi, mais sans devoir passer par toutes les étapes habituelles du processus législatif. Cette disposition renforce le statut de la Chambre par rapport au Gouvernement ou d'autres institutions de l'Etat.

Quant au deuxième alinéa, celui-ci est supprimé pour des questions de cohérence du texte constitutionnel. En effet, le Conseil d'Etat avait, à bon escient, remarqué que « *La question de la cohérence du (...) texte constitutionnel se pose au regard de la deuxième phrase de l'article [68] de la proposition de révision sous examen, aux termes de laquelle « [le] Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation ». Or, cette disposition perdra sa raison d'être dès lors que l'« organisation matérielle et financière, y compris le statut de ses fonctionnaires » de la Chambre des Députés est déterminée par son Règlement et non par la loi. » (Avis du Conseil d'Etat du 16 juillet 2021, doc. Parl. n° 7777).*

Commentaire Ad Article 38.

Avec la réforme entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, **le Grand-Duc a perdu le droit de dissoudre la Chambre des députés de sa propre initiative et de faire procéder à de nouvelles élections dans un délai de trois mois**. Les nouveaux textes prévoient que le Grand-Duc ne pourra dissoudre la Chambre que dans des conditions très limitées, ce qui restreint inutilement la possibilité de nouvelles élections.

En effet, ce droit permet au chef de l'État, dans une situation politiquement compliquée, de donner aux citoyens la possibilité d'élire un nouveau parlement et ainsi éventuellement de permettre la formation d'un autre gouvernement. Bien que ce pouvoir de dissolution de la Chambre soit formellement un droit du chef de l'État, il s'agit en fait d'une garantie démocratique pour le peuple. Le Grand-Duc ne peut que rendre le pouvoir au peuple en dissolvant le Parlement. Ceci est parfaitement légitime, et de telles dispositions existent également dans d'autres Constitutions où le chef d'État peut dissoudre le parlement, comme par ex. en France. Dès lors, il y a lieu de redonner au Grand-Duc le pouvoir de dissoudre la Chambre de sa propre initiative et de faire procéder à des élections dans un délai de trois mois.

Commentaire Ad Article 39.

A l'heure actuelle, la Constitution dispose que toutes les lois soient soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'État, n'en décide autrement. Le Conseil d'État émet une opposition formelle lorsqu'il estime que les projets de loi ou propositions de loi sont contraires à des normes de droit qui leur sont supérieures. En réalité, la dispense du second vote est pratiquement toujours accordée, de sorte que le vote unique est la règle et le second vote est quasiment inexistant. Il y a dès lors lieu de reformuler la disposition dans ce sens.

L'innovation de la disposition consiste à ce que toutes les lois soient soumises à un **second vote si au moins 20 députés en font la demande**. Cela démontre une volonté de **renforcer le processus législatif** et le rôle de l'opposition en introduisant une étape supplémentaire de réexamen pour certaines lois qui pourraient être jugées controversées par une partie importante de la population, même si cette partie ne serait pas majoritaire. Le seuil de 20 députés nécessaire pour déclencher ce second vote sert de mécanisme de contrôle, garantissant que ce processus n'est enclenché que lorsque suffisamment de membres de la Chambre des Députés jugent cela nécessaire.

Cette disposition est un moyen de **garantir que les lois soient soigneusement examinées et délibérées**. Le second vote donne aux députés la **possibilité de réflexion et de débat**, afin de reconsidérer le texte d'une loi avant qu'elle ne soit définitivement adoptée. Cela permet un débat approfondi et un temps supplémentaire pour évaluer les implications et les conséquences potentielles d'une loi avant qu'elle ne devienne effective.

La disposition sert également de mécanisme de **protection contre les décisions hâtives** prises au cours du processus législatif. L'exigence d'un nombre significatif de députés pour demander le second

vote reflète l'importance d'une décision concertée plutôt que d'une décision individuelle. Cela vise à éviter l'adoption précipitée de lois potentiellement controversées ou insuffisamment examinées.

En résumé, la disposition reflète l'engagement envers la qualité et la pertinence des lois adoptées au sein de l'ordre juridique luxembourgeois.

Commentaire Ad Article 40.

La disposition proposée aborde la question de l'éligibilité des électeurs à participer à un référendum. L'article dispose que seuls les électeurs conformément à l'article 64 de la Constitution ont le droit de participer à un référendum. En référence à l'article 64 qui traite de la nationalité luxembourgeoise, cette disposition limite l'éligibilité des participants aux **électeurs ayant la nationalité luxembourgeoise**. Cette restriction vise à s'assurer que les participants au référendum ont un lien et un intérêt direct dans les affaires nationales du pays.

En restreignant l'éligibilité de la participation au référendum aux électeurs ayant la nationalité luxembourgeoise, cette disposition vise à **protéger la souveraineté nationale** et à préserver le caractère démocratique des décisions prises par le biais d'un référendum. En limitant les participants aux personnes ayant la nationalité du pays et remplissant toutes les autres conditions pour être électeur (âge de majorité, ne pas être privé du droit de vote et d'éligibilité), on s'assure que les décisions reflètent les intérêts et les valeurs de ceux qui sont directement affectés par les résultats du référendum.

Cette condition contribue également à **garantir la légitimité et la représentativité** des résultats d'un référendum. En limitant la participation aux électeurs ayant la nationalité luxembourgeoise, on évite la possibilité d'influence étrangère induite dans les affaires intérieures du pays par le biais de référendums.

Ainsi, la disposition proposée établit une condition claire en matière d'éligibilité pour participer à un référendum, en limitant cette participation aux électeurs conformément à l'article 64 de la Constitution. Cette approche vise à protéger la souveraineté nationale, à garantir la légitimité des résultats et à maintenir la nature démocratique et représentative des référendums au Luxembourg.

Commentaire Ad Article 41.

L'immunité parlementaire soustrait le député à toute action judiciaire tant civile que pénale pour les opinions et votes émis dans l'exercice de ses fonctions. Elle doit permettre au député d'assumer librement le mandat que les électeurs lui ont confié. Elle place l'action politique des députés à l'abri de toute contestation par un autre pouvoir constitué ou par la voie judiciaire. Elle protège la fonction et non pas celui qui la détient.

L'immunité couvre les opinions exprimées de manière orale ou écrite (discours, amendements, propositions de loi, motions, résolutions, questions parlementaires, interpellations, etc.), y inclus dans les documents officiels (procès-verbaux des réunions de commission, documents parlementaires, compte rendu des séances plénières, ...). Les communiqués et les conférences de presse tombent également dans le champ d'application.

De plus, les opinions émises ne sont pas liées à un endroit physique, mais englobent toutes les opinions émises à l'occasion ou dans l'exercice des fonctions du député quel que soit l'endroit géographique : tribune de la Chambre, commission parlementaire, rencontres au sein d'une Assemblée interparlementaire ou d'une réunion internationale bilatérale, réunion d'un groupe politique ou technique ou d'une sensibilité politique, voire des opinions répétées par exemple lors d'une interview, sur les réseaux sociaux ou encore sur la tribune du congrès d'un parti politique.

L'immunité parlementaire est donc d'une interprétation large. A noter que la Chambre du Conseil de la Cour d'appel a retenu en 2019 une interprétation large de l'irresponsabilité parlementaire. Aux termes dudit arrêt, « *Il convient de donner une interprétation large au terme « opinions » de l'article 68 (<actuellement article 84>) de la Constitution. Cet article couvre la formulation de questions écrites ou orales.*

Les opinions et votes couverts par l'irresponsabilité parlementaire peuvent être émis en séance plénière ou en commission, en séance publique ou à huis clos.

Il n'y a ainsi pas lieu de distinguer suivant que le député a exprimé une opinion personnelle dans l'exercice de ses fonctions ou s'est borné à diffuser des informations qu'il a recueillies.

L'immunité parlementaire couvre encore l'utilisation d'informations ayant trait au dysfonctionnement de services étatiques, (...) ».

En revanche, dès que le député agit dans une autre qualité que celle spécifiquement visée par l'article 84, l'immunité parlementaire devient inopérante. De même, les actes qui n'ont rien à voir avec les votes ou les opinions exprimés, tels des actes de violence ou des coups et blessures, ne sont pas visés par l'irresponsabilité parlementaire.

A noter que l'irresponsabilité parlementaire est perpétuelle (l'irresponsabilité peut être invoquée même après la fin du mandat pour des opinions ou votes exprimés au cours du mandat), permanente (l'irresponsabilité existe lors des sessions et en dehors de celles-ci) et d'ordre public (le député ne saurait y renoncer ou en demander la levée).

L'irresponsabilité parlementaire n'est toutefois pas absolue, elle ne concerne que les votes et les opinions émis par le député dans le sens le plus large, mais elle ne s'oppose pas aux litiges civils et pénaux ayant un caractère privé entre un particulier et un député.

En outre, le député ne doit pas relever les sources d'où proviennent ses informations. En effet, dans un arrêt du 28 mai 2019⁹, la Cour d'appel de Luxembourg a jugé que c'est « à juste titre que les juges (...) ont considéré que l'irresponsabilité parlementaire ainsi instaurée est d'ordre public et qu'elle s'applique tant aux actions pénales qu'aux actions civiles et bénéficie aux députés même après la fin de leur mandat.

Le principe de l'irresponsabilité parlementaire est un élément essentiel du libre fonctionnement du système démocratique. Il doit permettre au député d'assurer librement le mandat que les électeurs lui ont confié et le mettre à l'abri de menaces et d'actes d'intimidation.

Il convient de donner une interprétation large au terme « opinions » (...). Les opinions et votes couverts par l'irresponsabilité parlementaire peuvent être émis en séance plénière ou en commission, en séance publique ou à huis clos.

Il n'y a ainsi pas lieu de distinguer suivant que le député a exprimé une opinion personnelle dans l'exercice de ses fonctions ou s'est borné à diffuser des informations qu'il a recueillies (cf. Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, Conseil d'Etat, 2006, p.251).

L'immunité parlementaire couvre encore l'utilisation d'informations ayant trait au dysfonctionnement de services étatiques, fussent-elles obtenues en violation d'un secret professionnel, sans quoi un député d'opposition ne saurait jouer son rôle d'organe de contrôle. »

Commentaire Ad Article 42.

Les modifications sont analogues à celles apportées à l'article 67 de la Constitution. (*Voir supra le commentaire Ad art. 36 pour un commentaire exhaustif en la matière*)

Commentaire Ad Article 43.

Les modifications sont analogues à celles apportées à l'article 65 de la Constitution. En outre, les membres du Gouvernement peuvent accepter des fonctions non rémunérées dans le cadre de certaines institutions, comme p. ex. la présidence du Conseil des Ministres de l'UE. (*Voir supra le commentaire Ad art. 35 pour un commentaire exhaustif en la matière*)

Commentaire Ad Article 44.

La dernière phrase ajoutée à la disposition existante de l'alinéa 2 confère au Conseil d'Etat le devoir d'évaluer la conformité d'un traité international devant être approuvé par la Chambre des Députés avec la Constitution, assurant ainsi un contrôle accru de la cohérence entre les obligations internationales et le cadre constitutionnel luxembourgeois.

Concernant l'article 95, alinéa 4, de la Constitution, les termes « et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne » sont supprimés. Cette suppression se justifie par la suppression de l'article 45, paragraphe (3), de la Constitution.

En effet, la suppression de l'article 45, paragraphe (3), ne permet plus l'application par le Grand-Duc de la législation européenne par voie réglementaire, sous prétexte de « faciliter » la mise en œuvre de cette législation au Luxembourg. Dès lors, **la suppression met fin à la renonciation à la**

⁹ Arrêt Gibéryen n° 494/19 Ch.c.C. du 28 mai 2019. ^[1]_{sep}(Not. : 10628/17/CD)

souveraineté nationale par laquelle il y avait eu une nette subordination du Luxembourg à l'UE et un évincement de la Chambre des Députés dans la transposition des actes européens dans le droit national.

Commentaire Ad Article 45.

En ce qui concerne le paragraphe (1), il est donné suite à l'avis du Conseil d'Etat qui, à juste titre, fait remarquer que « *Dans un souci de cohérence des termes, il serait, en effet, indiqué de se référer aux juridictions, concept utilisé dans la suite (...), plutôt que de renvoyer aux cours et tribunaux, notions qui relèvent des lois organiques de l'ordre judiciaire et administratif.* » (*Avis complémentaire du Conseil d'Etat du 23 mars 2021, doc. Parl. n°7575*).

En effet, l'emploi du terme générique de « juridictions » s'avère plus pertinent aux termes plus techniques de « cours et tribunaux », surtout que les « Justices de Paix » siégeant en matière civile et commerciale ne comportent ni de référence à des cours, ni à des tribunaux. Il en est de même avec certaines Juridictions sociales, comme p.ex. le Conseil supérieur de la sécurité sociale ou le Conseil arbitral de la sécurité sociale.

Quant au paragraphe (2), le texte reprend la formulation de l'ancien article 49 de la Constitution. Les jugements des Cours et tribunaux seront à nouveau prononcés au nom du Grand-Duc. L'idée est que le Grand-Duc devrait être considéré comme un souverain neutre qui se place au-dessus des différents pouvoirs de l'Etat, et non pas comme faisant uniquement partie du pouvoir exécutif.

Commentaire Ad Article 46.

La référence au contentieux fiscal comme étant du ressort des juridictions de l'ordre administratif est supprimée étant donné qu'il est prévu de créer des juridictions fiscales en vertu de l'article 101 de la Constitution. (*Pour le surplus, il est renvoyé à l'art. 43 ainsi que le commentaire y correspondant Ad Art. 43.*)

L'objet du recours devant les juridictions administratives est soit l'**annulation** de la décision attaquée, soit la **réformation** de l'acte administratif.

En ce qui concerne l'**annulation**, le juge se limite à déclarer l'acte comme illégal et il appartient à l'administration d'édicter un nouvel acte, en tirant les enseignements de la décision judiciaire rendue.

La **réformation** va plus loin que l'annulation, car les juges administratifs ne se limitent pas, en cas de besoin, à annuler la décision attaquée, mais la remplacent par leur propre décision en prenant la place de l'administration pour redresser les défauts initiaux de l'acte, par exemple le contentieux des étrangers ou de la fonction publique, etc. La **réformation** de l'acte administratif ne peut avoir lieu que dans les cas où la loi le prévoit expressément.

Il est essentiel d'inscrire explicitement dans la Constitution la possibilité de réformation. En ce qui concerne l'expression « pour des raisons dûment motivées », il faut que l'explication de l'exclusion du droit de réformation soit au moins inscrite à l'exposé des motifs ou dans le commentaire des articles, si la justification ne ressort pas du dispositif même du texte législatif. Cette mesure vise à éviter l'abolition de ce droit au détriment du citoyen. Même en cas de victoire dans une affaire, si toute décision administrative était simplement annulée, cela renverrait le citoyen à chaque fois à la case de départ à partir de laquelle l'administration pourrait de nouveau prendre une décision défavorable dans la même affaire, conduisant ainsi à une série consécutive de décisions administratives défavorables ultérieures. Ainsi, la mise en place de la possibilité de réformation constitue un moyen de garantir que le processus administratif respecte les droits des administrés et évite les retours en arrière préjudiciables.

Commentaire Ad Article 47.

Il y a lieu de rajouter un paragraphe (2) dans l'article 101 de la Constitution qui s'inspire du texte du paragraphe (2) de l'ancien art. 95bis de la Constitution en précisant qu'il peut s'agir de juridictions civiles, administratives, fiscales et militaires. Ceci pourrait s'avérer utile pour certaines voies de recours, comme par exemple en matière d'assistance judiciaire.

Pour le surplus, l'article se limite à renvoyer à la loi pour l'organisation judiciaire. La formulation est très générale et ouverte, permettant de servir de base à l'organisation d'autres juridictions à créer par la loi.

Commentaire Ad Article 48.

Le mot « majoritairement » est remplacé par le mot « exclusivement ». Actuellement, la loi prévoit que le Conseil national de la justice soit également composé de trois personnalités extérieures à la magistrature, **dont un avocat** qui doit exercer la fonction de bâtonnier ou de bâtonnier sortant.

Or, le problème se pose lorsque cet avocat doit juger dans une procédure disciplinaire contre un magistrat devant lequel le même avocat a déjà plaidé dans le passé. Selon les jugements obtenus, l'avocat en question pourrait soit être favorable ou, dans un acte de vengeance, particulièrement défavorable, s'il estime avoir été lésé dans le passé par le magistrat en cause. De même, les magistrats pourraient systématiquement être plus favorables envers les avocats faisant partie du Conseil national de la justice, sachant qu'il leur pourrait être utile de rester « en bons termes » avec eux. Ceci risque de porter sérieusement atteinte au principe d'un procès équitable. De ce fait, il est nécessaire que le Conseil national de la justice soit uniquement composé de magistrats et non pas d'avocats.

En plus, la désignation de membres externes à la magistrature par la Chambre des Députés comporte naturellement le risque d'une politisation du Conseil national de la Justice, qui doit absolument être évitée.

Commentaire Ad Article 49.

« Motiver en la forme » signifie dans l'acte même. La motivation doit être intrinsèque et la jurisprudence proscrit toute motivation par référence aux motifs d'une décision rendue dans une autre instance¹⁰. Motiver signifie que le juge doit fonder sa décision en fait et en droit. L'obligation présente d'abord un contenu quantitatif. Il appartient au juge d'analyser les éléments produits.¹¹ Il ne peut statuer par des considérations générales¹², ni se déterminer sur des éléments qu'il n'analyse pas¹³. En l'occurrence, tout jugement rendu par référence, par une **clause de style dépourvue de toute motivation précise**¹⁴, sans même recopier la motivation du jugement référencé, est proscrit. Pour le reste, la disposition est maintenue comme faisant partie des acquis démocratiques.

Commentaire Ad Article 50.

Le paragraphe (2) s'inspire directement de l'article 3 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Même si le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu d'ajouter la garantie du droit d'indemnisation en cas d'erreur de justice, étant donné qu'« on peut valablement considérer que ces droits (...) sont couverts par le concept plus général de « caractère équitable et loyal » auquel doit répondre toute procédure judiciaire. » (*Avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012, doc. Parl. n° 6030*), force est de constater que des termes abstraits comme « équitable et loyal » ne présument pas un quelconque rapport avec un éventuel droit d'indemnisation.

Or, l'inscription du droit à l'indemnisation en cas d'erreur de justice dans la Constitution revêt une importance pour garantir les droits fondamentaux et la justice au sein de la société. Cette inscription est nécessaire pour **protéger les droits fondamentaux** en cas d'erreur de justice. En fait, l'erreur judiciaire peut avoir des conséquences dévastatrices sur la vie d'un individu injustement condamné. L'inscription d'un droit à l'indemnisation dans la Constitution assure que les droits fondamentaux des citoyens soient protégés en cas d'erreurs commises par le système judiciaire. Cela garantit que les personnes touchées par de telles erreurs reçoivent une réparation adéquate. (*Voir dans ce sens le cas de Tomasz Komenda en Pologne*¹⁵)

10 3e Civ., 26 octobre 1983, Bull. 1983, III, no 200, pourvoi no 81-14.861 ; 2e Civ., 2 avril 1997, Bull. 1997, II, no 102, pourvoi no 95-17.937.

11 3e Civ., 20 décembre 1995, Bull. 1995, III, no 265, pourvoi no 94-12.594 ; Com., 29 juin 2010, pourvoi no 09-68.115.

12 1re Civ., 17 février 2004, Bull. 2004, I, no 50, pourvoi no 02-10.755.

13 Soc., 1er février 1996, Bull. 1996, V, no 38, pourvoi no 94-15.354.

14 1re Civ., 11 février 2009, Bull. 2009, I, no 25, pourvoi no 06-18.746.

15 Tomasz Komenda a été injustement condamné et reconnu coupable du meurtre d'une jeune femme et condamné à 25 ans de prison en Pologne. Après des années de maintien de son innocence et de lutte pour prouver son cas, des analyses ADN ont exclu sa présence sur les lieux du crime. En 2018, après près de 18 ans en prison, il s'est avéré que les preuves initialement présentées contre lui étaient non seulement erronées, mais également fabriquées. L'affaire a mis en lumière les failles du système judiciaire et pénal, ainsi que les conséquences dévastatrices des erreurs judiciaires.

L'erreur judiciaire est avant tout de la **responsabilité du système** de justice de l'État. En inscrivant le droit à l'indemnisation dans la Constitution, l'État assume la responsabilité de compenser les préjudices subis par des individus injustement condamnés. Cela reflète l'engagement de l'État envers l'intégrité de son système de justice et sa volonté de corriger les erreurs commises.

L'inscription du droit à l'indemnisation peut également agir comme un **mécanisme de dissuasion** pour les erreurs judiciaires. Les autorités judiciaires et policières peuvent être incitées à renforcer leurs procédures et pratiques pour éviter toute violation des droits de la défense et minimiser le risque d'erreurs judiciaires, sachant qu'il y a des conséquences financières significatives en cas d'erreur.

Les mécanismes d'indemnisation en cas d'erreur judiciaire renforcent la confiance dans le système judiciaire. L'inscription dans la Constitution de la protection contre les erreurs potentielles permet au Luxembourg de respecter les normes mondiales de protection des Droits de l'Homme et des droits de la défense.

En conclusion, l'inscription du droit à l'indemnisation en cas d'erreur de justice dans la Constitution est nécessaire pour protéger les droits fondamentaux, responsabiliser l'État et se conformer aux normes internationales garantissant une société équitable, respectueuse des Droits de l'Homme et axée sur la justice pour tous.

Commentaire Ad Article 51.

Concernant la suppression du texte se référant au Statut de la Cour Pénale Internationale

Le fait que la disposition correspondante de l'article 111 avant les révisions a été inscrite à l'ancien article 118 de la Constitution confirme et prouve qu'il n'y a pas de primauté du droit international sur la Constitution. S'il y en avait une, l'article serait redondant.

Entretemps, nous avons ratifié le Statut de Rome de la Cour pénale internationale fait le 17 juillet 1998, ce qui fait que l'article 111 devient superflu car il lie déjà le Luxembourg.

Le seul argument de garder l'article 111 serait si nous avions adhéré à des dispositions concernant la Cour Pénale Internationale qui seraient contraires à notre Constitution, ce qui en l'occurrence n'est pas le cas. Il n'y a rien de contraire dans le Statut de la Cour Pénale Internationale par rapport à la Constitution.

En ce qui concerne le crime d'agression (article 8bis du Statut), il s'agit d'un crime politique défini comme « la planification, la préparation, le lancement ou l'exécution par une personne effectivement en mesure de contrôler ou de diriger l'action politique ou militaire d'un État, d'un acte d'agression qui, par sa nature, sa gravité et son ampleur, constitue une violation manifeste de la Charte des Nations Unies. »

Or, compte tenu du fait que le Luxembourg ne dispose pas de moyens matériels d'effectuer ces crimes, tous ces cas de figure ne sont envisageables que dans le cadre d'une action internationale auquel le Luxembourg prendrait part, soit dans le cadre de l'UE, soit dans le cadre de l'OTAN. Il faut donc se demander dans quelle mesure le Luxembourg pourrait être concerné par une infraction concernant un crime d'agression. Il s'agit d'un scénario hautement improbable.

Si l'armée ou certains membres de l'armée devaient se rendre coupables des crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, à ce moment là les juridictions militaires nationales seraient compétentes, la CPI pouvant avoir une compétence subsidiaire. Ainsi, le seul cas de figure où la Cour Pénale Internationale serait susceptible d'intervenir serait pour les crimes d'agression qui seraient pris au niveau politique, scénario hautement improbable pour un petit Etat comme le Luxembourg.

Concernant la nouvelle disposition d'accès à la justice

La disposition proposée garantit le principe fondamental d'accès à la justice pour chaque personne, assurant ainsi que tous les individus ont le droit d'engager des procédures judiciaires pour faire valoir leurs droits et obtenir une résolution équitable de leurs litiges.

Dès lors, la disposition introduit une réforme significative dans l'accès à la justice en matière civile, visant à réduire les obstacles liés aux coûts et à faciliter le recours au système judiciaire. En fait, de nombreuses personnes hésitent de faire valoir leurs droits en justice par simple crainte de se voir confrontées à des factures d'avocat exorbitantes, dépassant parfois même le montant du litige.

Actuellement, l'obligation de constituer un avocat pour les litiges dépassant 15.000 € est un obstacle financier pour de nombreux individus, surtout quand l'avocat demande des provisions, alors que le litige n'est pas réglé et que son résultat est incertain. En levant cette obligation, la disposition élimine un facteur qui pourrait dissuader les personnes d'exercer leurs droits légaux et d'accéder aux tribunaux pour résoudre les litiges. Ainsi, la disposition vise à **élargir l'accès à la justice** en matière civile pour tous les citoyens, indépendamment du montant de l'affaire.

De plus, en permettant aux citoyens de saisir la juridiction civile compétente par simple requête et sans constitution d'avocat, la disposition **simplifie le processus** judiciaire. Il ne sera donc plus nécessaire de faire des assignations ou citations en matière civile en passant par un huissier de justice qui en fin de compte ne fait rien d'autre qu'envoyer l'équivalent d'une lettre recommandée pour inviter l'autre partie en justice. Cela réduit les formalités administratives et accélère la résolution des affaires, ce qui est particulièrement important pour des litiges de montants plus faibles qui ne justifient peut-être pas les frais associés à la consultation d'un avocat.

La disposition adresse également la question des frais d'avocat très élevés au Luxembourg, qui vont parfois au-delà de 500 € / l'heure HTVA (sans limite aucune vers le haut). Les coûts liés aux services juridiques peuvent représenter un obstacle majeur pour les personnes à revenu modeste, limitant ainsi leur accès à la justice. En éliminant l'obligation de constituer un avocat pour toutes les affaires civiles, la disposition vise à **réduire les coûts** pour les parties impliquées dans un litige, également pour la partie défenderesse qui jusqu'à présent était obligé de constituer avocat lorsque le montant du litige était supérieur à 15.000 €, alors qu'elle n'était même pas l'initiatrice de l'action en justice.

En permettant aux citoyens de poursuivre des affaires civiles sans la nécessité de recourir à un avocat, la disposition **favorise l'égalité devant la loi**. Il n'est pas compréhensible en quoi une affaire inférieure à 15.000 € peut être plaidée en comparant en personne (c.à.d. sans avocat), alors qu'une affaire dépassant ledit montant oblige de constituer un avocat. L'argument avancé que les affaires d'un montant supérieur seraient plus complexes et nécessiteraient dès lors le recours à un professionnel en la matière ne saurait être retenu, le **montant du litige n'étant pas un indicateur de la complexité** de celui-ci.

D'ailleurs, **la législation** étant une composante fondamentale de la vie en société qui crée des droits et obligations pour tous, elle **ne devrait jamais atteindre une telle complexité pour que des personnes non spécialisées en la matière ne puissent s'y retrouver**. Il est donc primordial de s'assurer que tous les individus, indépendamment de leur situation financière, aient la possibilité de faire valoir leurs droits en justice de manière équitable.

En matière pénale, la disposition garantit le droit fondamental à une défense équitable en accordant à toute personne le droit d'être représentée par un avocat gratuit, désigné d'office, dès les premières étapes de la procédure pénale, si elle ne peut en assurer la représentation elle-même. Ceci confirme l'accès à la justice et la protection des droits de la défense dans les procédures pénales.

Finalement, le texte prévoit que la loi établit les critères et les procédures pour accorder une assistance judiciaire, garantissant ainsi l'accès équitable à la justice pour ceux qui ne peuvent pas assumer prendre en charge les frais juridiques.

En somme, cette disposition vise à améliorer l'accès à la justice en matière civile en éliminant les obstacles financiers et en simplifiant le processus judiciaire. Elle a le potentiel de renforcer la confiance des citoyens dans le système judiciaire et de promouvoir l'égalité devant la loi.

Commentaire Ad Article 52.

Ad paragraphe (1)

La disposition proposée octroie à la Cour Constitutionnelle non seulement la responsabilité de déterminer la conformité des lois, mais également la conformité des traités internationaux à la Constitution. En vertu de cette disposition, la Cour Constitutionnelle a l'autorité de rendre des arrêts qui établissent la cohérence et la compatibilité des lois nationales ainsi que des traités internationaux avec les principes et les dispositions fondamentales de la Constitution. Cette attribution renforce le rôle de la Cour Constitutionnelle en tant que gardienne de la primauté constitutionnelle et assure une interprétation cohérente et harmonieuse de l'ensemble du cadre juridique.

Ad paragraphe (2)

Le paragraphe en question introduit d'autres formes de saisine possibles, soit « a priori » ou « a posteriori » par certaines personnes ou Institutions (les membres de la Chambre des Députés, du Gouvernement en Conseil ou du Conseil d'Etat), soit « a posteriori » par un justiciable.

Concernant la saisine à posteriori par le justiciable, cette démarche ne s'oppose nullement au fait que l'intéressé puisse déjà soulever une question préjudicielle lors d'un procès en cours, en première instance et avant dire droit. Par contre, d'un point de vue formel, la Cour Constitutionnelle sera saisie, à titre préjudiciel, par la juridiction concernée, et non pas par l'intéressé lui-même.

Ce n'est que lorsque la juridiction concernée refuse, sous un quelconque prétexte, de poser la question préjudicielle à la Cour Constitutionnelle, que le justiciable pourra ensuite poser ladite question directement à la Cour Constitutionnelle, après avoir épuisé toutes les voies de recours juridictionnelles, et sauf le cas où la même question avait déjà été posée en cours d'instance et qu'elle aurait été tranchée par la Cour Constitutionnelle au détriment de l'intéressé.

Ad paragraphes (3) et (4)

Ces paragraphes restent inchangés par rapport à la version actuelle et ne nécessitent pas de commentaire supplémentaire.

Ad paragraphe (5)

Le paragraphe synthétise les actuels paragraphes (5) à (7) et renvoi à la loi pour régler les détails.

Ad paragraphe (6)

La disposition reprend le texte de l'actuel paragraphe (8) en y rajoutant que l'arrêt doit être publié dans les trente jours de son prononcé. Cette disposition garantit la transparence et l'efficacité du processus décisionnel de la Cour Constitutionnelle en exigeant que ses arrêts soient publiés rapidement et de manière officielle.

Cette **exigence de publication** vise à assurer que les arrêts de la Cour soient rendus publics et accessibles à l'ensemble de la population. Cette transparence est essentielle pour garantir la crédibilité et la légitimité du système judiciaire ainsi que pour permettre aux citoyens de prendre connaissance des décisions de la Cour.

La disposition précise le délai de trente jours pour la publication des arrêts. Cette limite temporelle **garantit l'obligation de publication**, évitant ainsi les situations où un arrêt serait prononcé mais jamais publié (*exemple de certains arrêts en Pologne*), ce qui pourrait compromettre la mise en œuvre de la décision de la Cour. Cette règle assure que les effets juridiques des arrêts soient rapidement connus et respectés.

En exigeant la publication des arrêts au Journal officiel, la disposition renforce également le **respect de la primauté constitutionnelle**. Les arrêts de la Cour Constitutionnelle sont souvent déterminants pour la préservation des droits fondamentaux et la cohérence du cadre juridique national. Leur publication officielle dans un délai défini contribue à la mise en œuvre efficace de ces arrêts et garantit la conformité des lois et des pratiques avec les normes constitutionnelles.

Commentaire Ad Article 53.

Concernant le paragraphe (2), la justification de la réintroduction de la prérogative du Grand-Duc de la déclaration de guerre est celle d'avoir un cadre juridique clair et précis en cas d'un conflit armé. Ceci est étroitement lié à des questions concernant le droit international humanitaire (appelé également « jus in bello »), qui régit la manière dont la guerre est conduite et vise à limiter les souffrances. Il traite de la réalité d'un conflit, sans considération des motifs ou de la légalité d'un recours à la force qui sont eux couverts par le droit de faire la guerre (« jus ad bellum »). Le droit de la guerre est repris notamment dans la Charte des Nations Unies, dans le Traité de l'Atlantique Nord, les Conventions de Genève, le statut de la CPI et dans d'autres instruments internationaux.

Le statut du combattant dépend de la situation juridique dans laquelle il se trouve. La déclaration de guerre clarifie ainsi le statut juridique des Luxembourgeois engagés dans un conflit armé.

Le droit international humanitaire est nécessaire en cas de conflit armé pour protéger les droits fondamentaux des individus touchés par la guerre et pour réguler les méthodes de combat des parties belligérantes.

Dès lors, en cas de conflit armé, afin de maintenir les garanties prévues par le droit international humanitaire (« *jus in bello* »), il est nécessaire de prévoir une disposition précise dans la Constitution pour déclarer la guerre, ainsi que de déclarer la cessation de celle-ci. Ceci est nécessaire pour atténuer les effets dévastateurs de la guerre sur les populations civiles, pour protéger les droits fondamentaux des personnes impliquées dans le conflit, et pour établir des limites claires sur les méthodes de combat autorisées. Son rôle est essentiel pour promouvoir l'humanisme en temps de guerre et pour éviter les souffrances inutiles qui pourraient résulter de l'absence de règles et de normes internationales régissant la conduite des parties belligérantes.

Commentaire Ad Article 54.

L'endettement de l'Etat présente la particularité que lorsque l'Etat prend un prêt, il ne rembourse que les intérêts, mais non pas la somme au principal. Ceci présente une différence fondamentale avec les crédits des particuliers qui doivent rembourser le capital emprunté ainsi que les intérêts produits par ladite somme dès le départ. Pour les particuliers, le remboursement en capital s'accroît au fil du temps, alors que le remboursement en intérêts diminue proportionnellement (étant donné que la somme au principal produit moins d'intérêts).

Le problème des crédits contractés par l'Etat présente un problème majeur car lorsque seuls les intérêts sont remboursés, le capital au principal restant inchangé, l'Etat se trouve après une certaine période (p.ex. au bout de 20 ans) dans une situation où il aura remboursé une somme très importante en intérêts, mais n'aura nullement remboursé le capital emprunté.

Ainsi, l'idée de la disposition proposée dans la révision constitutionnelle aborde la question de l'endettement public de l'Etat et vise à établir des mécanismes spécifiques pour garantir une gestion financière responsable, ceci afin d'éviter un endettement cumulatif liant les générations futures.

Dès lors, l'alinéa 2 prévoit que dans le contexte de l'endettement public, chaque emprunt contracté par l'Etat doit être remboursé non seulement en ce qui concerne les intérêts, mais également en ce qui concerne la somme au principal dès le début de l'emprunt. De plus, le **remboursement de la somme au principal** est prévu **de manière proportionnelle** à la durée de l'emprunt. Cette approche vise à garantir une réduction continue de la dette, en évitant l'accumulation d'une dette excessive qui pourrait compromettre les ressources financières futures de l'Etat. La condition de proportionnalité interdit également des situations de fait où l'Etat serait amené à ne rembourser que des sommes symboliques de la somme au principal (p.ex. un euro symbolique tous les mois)

L'alinéa 3 établit une **limite stricte à l'endettement de l'Etat**. En vertu de cette clause, la dette publique de l'Etat ne peut pas dépasser 30 % du produit intérieur brut (PIB). Cette limite est conçue pour maintenir la stabilité financière de l'Etat, en évitant une dette excessive qui pourrait avoir des répercussions négatives sur l'économie nationale.

Cette disposition vise « l'Administration publique centrale », c'est-à-dire le Budget de l'Etat proposé par le Gouvernement et voté par la Chambre des Députés. On appelle administration centrale l'ensemble des **administrations et des services publics** qui mettent en oeuvre la politique du pouvoir exécutif. La comptabilité nationale reconstitue une « **administration publique centrale** » qui comprend les services de l'Etat avec ses organismes divers.

En conclusion, cette disposition démontre l'engagement envers la **stabilité économique et financière** à long terme et la préservation des ressources financières de l'Etat pour les générations futures.

Commentaire Ad Article 55.

Cette modification englobe plusieurs aspects liés à la religion et à son rôle dans la société luxembourgeoise. Les paragraphes (3) à (6) abordent des questions reflétant la relation entre l'Etat et la religion ainsi que l'interaction de la religion avec d'autres domaines de la vie publique.

Le paragraphe (3) souligne le rôle de l'Etat et des communes dans la préservation du patrimoine religieux en contribuant à l'entretien des édifices et des sites de culte. Cela témoigne du respect et de la valeur accordés à la dimension religieuse de l'histoire et de la culture du pays.

Le paragraphe (4) traite de l'éducation religieuse en permettant l'offre de cours de religion dans les écoles publiques. Cela reconnaît le rôle de la religion en tant qu'élément de l'identité et de la vie des citoyens, tout en préservant la liberté de choix des familles en matière d'éducation religieuse.

Le paragraphe (5) offre une perspective sur les serments et les formules qui peuvent les accompagner. L'inclusion de la formule « ainsi que Dieu me soit en aide » montre l'importance accordée aux valeurs religieuses et à la spiritualité dans les actes officiels. Cette formule est purement facultative et son emploi éventuel reste à la libre appréciation de la personne concernée.

Enfin, le paragraphe (6) aborde les aspects liés aux pratiques religieuses dans l'espace public. Il indique que les cérémonies, messes, processions et offices religieux peuvent se tenir dans l'espace public en conformité avec l'article 25, qui concerne la liberté de réunion et de manifestation. Cela reflète l'importance accordée à la liberté religieuse et à la coexistence pacifique des diverses croyances dans la sphère publique.

Commentaire Ad Article 56.

Cette disposition aborde les prérogatives des chambres professionnelles au Luxembourg. La modification proposée donne suite à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics du 26 mars 2021 qui avait demandé d'ancrer dans le texte constitutionnel le droit d'initiative des chambres professionnelles en matière législative ainsi que leur mission consultative.

L'ajout de l'alinéa (2) définit le rôle des chambres professionnelles en tant qu'organes consultatifs auprès du gouvernement. En effet, ces chambres ont le droit de formuler des propositions au gouvernement. Ce dernier est alors tenu d'examiner ces propositions et de les soumettre à la Chambre des députés si elles relèvent de sa compétence.

Ce mécanisme de consultation renforce la participation des acteurs économiques et sociaux dans l'élaboration des politiques publiques. En permettant aux chambres professionnelles d'influencer le processus décisionnel, l'État reconnaît l'expertise et les préoccupations spécifiques des différents secteurs professionnels de la vie économique et sociale du pays.

Commentaire Ad Article 57.

L'ajout du deuxième alinéa à cette disposition donne suite à la demande des Chambres professionnelles d'ancrer leur mission consultative dans la Constitution, soulignant le rôle et l'importance des chambres professionnelles dans le processus législatif au Luxembourg.

Le deuxième alinéa précise que les chambres professionnelles ont la responsabilité d'émettre des avis sur les projets ou propositions de lois, ainsi que sur les projets de règlements et leurs amendements. Ces avis constituent un élément crucial pour le processus législatif, car ils permettent aux acteurs économiques et sociaux d'apporter leurs expertises et leurs perspectives spécifiques.

Ainsi, la démocratie participative et le dialogue entre les différentes parties prenantes sont renforcés grâce à ce mécanisme. Les chambres professionnelles deviennent des acteurs consultatifs majeurs dans l'élaboration des politiques publiques, en fournissant des recommandations et des analyses issues de leurs domaines d'expertise respectifs.

Cette disposition constitutionnelle, avec l'ajout du deuxième alinéa, contribue à renforcer la collaboration et la concertation entre les instances gouvernementales et les représentants des secteurs professionnels et libéraux, dans le but d'assurer une prise de décision informée et équilibrée au Luxembourg.

Commentaire Ad Article 58.

La disposition proposée à l'alinéa 4 de l'article 131 introduit un mécanisme important pour la modification de la Constitution dans le contexte de l'adhésion à un traité international. L'alinéa vise à **renforcer la participation démocratique directe** et la prise de décision collective en liant les amendements constitutionnels, visant à permettre la ratification d'un traité international qui nécessiterait un changement de la Constitution, à un référendum préalable. Cela implique que les citoyens auront l'occasion de donner leur avis directement sur une question d'importance nationale, garantissant ainsi que la décision reflète la volonté populaire. Cette disposition s'applique également aux Traités européens.

En exigeant un référendum pour tout amendement constitutionnel lié à l'adhésion à un traité international, la disposition assure un niveau accru de **contrôle démocratique sur les engagements**

internationaux du pays. Les citoyens auront l'occasion de déterminer si une telle adhésion est conforme à leurs valeurs et intérêts nationaux.

La disposition doit se lire en combinaison avec l'article 46, paragraphe (2), de la Constitution et prévoit un mécanisme de contrôle supplémentaire pour les amendements constitutionnels. En exigeant un référendum préalable, c.à.d. avant la ratification par la Chambre des Députés, pour les modifications visant à permettre l'adhésion à un traité international, elle **protège la Constitution contre d'éventuelles** modifications hâtives ou non justifiées en réponse à des **pressions externes**. Cela garantit que de tels changements soient soigneusement considérés et alignés sur les intérêts nationaux.

La disposition **renforce la légitimité** des modifications constitutionnelles liées aux traités internationaux en les soumettant au jugement direct des citoyens. Cela peut contribuer à renforcer la confiance du public dans le processus de prise de décision et à assurer que les changements constitutionnels reflètent les valeurs et les aspirations collectives.

En résumé, la disposition introduit une exigence de référendum préalable pour tout amendement constitutionnel visant à permettre l'adhésion à un traité international, consolidant la légitimité des modifications constitutionnelles en les soumettant à l'évaluation directe de la Nation.

Commentaire Ad Article 59.

L'entrée en vigueur décalée résulte du fait de permettre aux administrations et au législateur de se préparer aux obligations résultant de la nouvelle Constitution.

(signature)

