



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 4634

Proposition de révision de l'article 118 de la Constitution

Date de dépôt : 16-02-2000

Date de l'avis du Conseil d'État : 21-03-2000

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
16-02-2000	Déposé	4634/00	<u>3</u>
21-03-2000	Avis du Conseil d'Etat (21.3.2000)	4634/01	<u>8</u>
06-07-2000	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	4634/02	<u>11</u>
21-07-2000	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (21-07-2000) Evacué par dispense du second vote (21-07-2000)	4634/03	<u>14</u>
31-12-2000	Publié au Mémorial A n°83 en page 1965	4634	<u>17</u>

4634/00

## N° 4634

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

**PROPOSITION DE REVISION**

## de l'article 118 de la Constitution

\* \* \*

(Dépôt: M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le 16.2.2000)

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de révision.....	1
2) Exposé des motifs.....	1

\*

**TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION**

L'article 118 de la Constitution est rédigé comme suit:

*„Art. 118.– Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut.“*

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

Le projet de loi 4502 portant approbation du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998 prévoit l'institution d'une juridiction pénale internationale appelée à connaître des crimes limitativement énumérés par la Convention: crime de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, crime d'agression. Aux termes de l'article 1er, la Cour „est complémentaire des juridictions criminelles nationales“. La Cour ne se substitue donc pas aux juridictions nationales, mais elle intervient uniquement lorsque, selon les termes employés par l'article 17, „le ou les Etats compétents n'ont pas la volonté ou sont dans l'incapacité de mener à bien l'enquête ou les poursuites“.

En ce qui concerne les juridictions luxembourgeoises compétentes, elles ne peuvent pas se dessaisir d'une affaire au profit de la Cour Pénale Internationale sans violer les dispositions de l'article 13 de la Constitution qui prévoit que „Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne“.

\*

**LES DIFFICULTES D'ORDRE CONSTITUTIONNEL**

Dans son avis du 4 mai 1999 le Conseil d'Etat a examiné les problèmes d'ordre constitutionnel pouvant surgir dans le cas où la compétence de la Cour Pénale Internationale s'exercerait à l'égard du Luxembourg.

Dans son avis le Conseil d'Etat relève des incompatibilités entre plusieurs dispositions du Statut de la Cour Pénale Internationale et les articles 4, 68, 69, 82 et 116 de la Constitution ayant trait à *l'inviolabilité du Grand-Duc* (1), *l'immunité des députés* (2) et *la responsabilité pénale des Ministres* (3).

*ad (1) Inviolabilité du Grand-Duc*

L'article 4 de la Constitution prévoit que „La personne du Grand-Duc est inviolable“.

Cette irresponsabilité du Grand-Duc est absolue. Elle ne couvre pas seulement les actes que le Grand-Duc accomplit dans l'exercice de ses fonctions, mais également ceux en dehors de ces fonctions.

Or, l'article 25, paragraphe 2., du Statut prévoit que „quiconque commet un crime relevant de la compétence de la Cour est individuellement responsable et peut être puni conformément au présent Statut“ et l'article 27, paragraphe 1., prévoit que „le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle“. Le même article précise que la qualité de Chef d'Etat n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du Statut. Le paragraphe 2. du même article 27 relève expressément que „les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne“. Il s'ensuit que les articles 25 et 27 du Statut sont contraires à l'article 4 de la Constitution qui prévoit l'inviolabilité du Grand-Duc.

*ad (2) Immunité parlementaire*

Aux termes de l'article 68 de la Constitution „Aucun député ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions“.

Cette disposition n'est pas compatible avec le texte de l'article 25, 3., b), du Statut qui rend punissable toute personne qui ordonne, sollicite ou encourage la commission d'un crime prévu par le Statut, dès lors qu'il y a commission ou tentative de commission de ce crime.

Quant à l'article 69 de la Constitution, il dispose qu'„Aucun député ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre, sauf le cas de flagrant délit“. En outre, le même article prévoit que „La détention ou la poursuite d'un député est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert“.

Les dispositions de l'article 27 du Statut impliquent que ni les règles de fond des articles 68 et 69 de la Constitution, ni les procédures y prévues ne pourraient empêcher la Cour Pénale Internationale d'exercer, le cas échéant, sa compétence à l'égard d'un député luxembourgeois.

Les articles 68 et 69 de la Constitution ne sont partant pas compatibles avec les articles 25 et 27 du Statut de la Cour Pénale Internationale.

*ad (3) Responsabilité des Ministres*

L'article 82 de la Constitution dispose que „La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement“.

Bien que l'alinéa 2 du même article prévoit que les modalités d'exécution de la responsabilité pénale des Ministres sont à déterminer par une loi, une telle législation n'a jamais été mise en œuvre.

A défaut d'une loi, la mise en accusation d'un Ministre reste régie par l'article 116 de la Constitution qui réserve à la Chambre des Députés un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement et qui désigne comme juridiction compétente la Cour supérieure de justice laquelle, réunie en assemblée générale, jugera le Ministre, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Le refus de la Chambre des Députés d'accuser un membre du Gouvernement écarte définitivement toute poursuite pénale pour les actes accomplis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions.

Toutefois, aux termes des dispositions de l'article 27 du Statut, les règles particulières de la Constitution pour la mise en accusation d'un Ministre n'empêchent pas la Cour Pénale Internationale „d'exercer sa compétence“.

Le Statut de la Cour est donc également incompatible avec les articles 82 et 116 de la Constitution.

\*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, chargée d'émettre un avis à l'attention de la Commission juridique sur le projet de loi 4502, constate donc que le Statut de la Cour Pénale Internationale dont l'approbation est prévue par ledit projet de loi contient plusieurs articles qui ne sont pas compatibles avec les articles 4, 68, 69, 82 et 116 de la Constitution.

Même en l'absence, dans la Constitution luxembourgeoise, d'une disposition obligeant notre pays à modifier la Constitution en cas d'approbation d'un traité international contenant des dispositions contraires à la Constitution, il échet de modifier la Constitution dans le but de concilier notre loi fondamentale avec les engagements que notre pays a pris par la signature de traités internationaux.

La possibilité de passer outre à une telle modification, au motif qu'en cas de conflit le traité primerait en tant que norme juridique supérieure, ne doit pas être retenue. En effet, il faut veiller à éviter toute incompatibilité entre la Constitution et un traité international afin d'écartier le risque que les mesures légales ou réglementaires à prendre en vue de la mise en application d'un traité en droit interne soient elles aussi contraires à la Constitution. Il est donc indispensable de modifier d'abord la Constitution, selon la procédure prévue à l'article 114.

Toutefois, comme le souligne à juste titre le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mai 1999, il est malaisé d'opérer une modification de chacun des articles non compatibles avec le Statut de la Cour Pénale Internationale „à l'effet d'en exclure l'application dans une hypothèse bien déterminée. Les principes posés par les articles dont s'agit ont un caractère nécessairement général ne se prêtant guère à voir régler, dans le texte constitutionnel même, une ou plusieurs exceptions“. Par ailleurs, l'article 4 concernant l'inviolabilité du Grand-Duc n'a pas été déclaré révisable par la déclaration adoptée par la Chambre des Députés en sa séance du 21 mai 1999.

A l'instar de la modification constitutionnelle opérée en France, le Conseil d'Etat propose d'insérer une disposition nouvelle dans la Constitution, au Chapitre XI – Dispositions transitoires et supplémentaires, libellée comme suit: „Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut.“

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie à cette proposition de révision de la Constitution qui permet de lever les problèmes d'ordre constitutionnel et d'apporter aux lois et règlements les modifications nécessaires en vue d'une transposition en droit interne de certaines dispositions du Statut. La Commission est toutefois d'avis que le texte de la proposition de révision peut être inséré à l'article 118 de la Constitution, article devenu libre à la suite de la révision du 29 avril 1999.

*Le Président de la Commission,*  
Paul-Henri MEYERS

Service Central des Imprimés de l'Etat

4634/01



**N° 4634<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1999-2000

---

---

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 118 de la Constitution

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(21.3.2000)

Par dépêche du 18 février 2000, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de révision de l'article 118 de la Constitution, déposée le 16 février 2000 à la Chambre des députés par le député Paul-Henri Meyers, président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre.

Au texte de la proposition de révision était joint un exposé des motifs.

La révision envisagée est destinée à lever les difficultés d'ordre constitutionnel que suscite l'approbation, par le législateur luxembourgeois, du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998 et qui fait l'objet du projet de loi 4502. Le Conseil d'Etat n'entend pas revenir sur ces difficultés qu'il a développées dans son avis du 4 mai 1999 relatif au projet de loi afférent (*Doc. parl. 4502<sup>1</sup>*).

Le Conseil d'Etat marque son accord au texte de la proposition de révision, qui reprend la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 4 mai 1999.

Il y a cependant lieu de s'interroger sur l'incidence éventuelle du fait que l'article 4 de la Constitution ne figure pas dans la déclaration de révision adoptée par la Chambre des députés en sa séance du 21 mai 1999 parmi les articles de la Constitution susceptibles d'être révisés. D'un point de vue purement formel, aucune modification directe n'est opérée audit article, ni d'ailleurs aux autres dispositions constitutionnelles susceptibles de former obstacle à l'exécution par le Grand-Duché des obligations découlant du Statut de Rome, une fois celui-ci approuvé et entré en vigueur. Il pourrait certes être soutenu que la nouvelle disposition est destinée à couvrir les adaptations que l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale rend nécessaires dans l'ordre juridique constitutionnel luxembourgeois. Il n'en reste pas moins que le nouveau texte n'emporte aucune dérogation dans l'ordre juridique interne aux différents textes constitutionnels en cause. Ce sera dans le domaine international que la nouvelle disposition à insérer dans la Constitution entend lever tous les obstacles quels qu'ils soient et que la Constitution pourrait opposer à la création d'une Cour Pénale Internationale.

Le projet français de loi constitutionnelle, disposant que la République française peut reconnaître la juridiction de la Cour Pénale Internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998, énonce dans son exposé des motifs que „la création de la Cour pénale internationale représente une avancée significative dans la construction d'un ordre juridique international ...“.

Dans son avis précité du 4 mai 1999, le Conseil d'Etat avait opiné pour un rattachement de la modification constitutionnelle à opérer à la matière de l'intégration internationale, en proposant d'ajouter, le cas échéant, une disposition de la teneur de celle présentement sous avis à l'article 49bis de la Constitution. La principale raison de la révision constitutionnelle du 25 octobre 1956, dont est issu l'article 49bis de la Constitution, consistait dans le désir d'adapter notre Constitution aux exigences du mouvement d'intégration internationale (*Etude préliminaire sur la réforme des dispositions relatives aux affaires internationales, Compte rendu, session ord. 1953-1954, Annexes, page 801*). La Commission pour la révision de la Constitution de la Chambre avait estimé à l'époque que la Constituante pourrait se borner à adopter un texte nouveau, habilitant le législateur ordinaire à ratifier les traités relatifs aux matières supranationales dérogeant à nos règles constitutionnelles, mais se posait toutefois la question de savoir

si la mission de la Constituante ne devait pas être définie et délimitée par la Chambre ordinaire, en embrassant dans la déclaration de révision tous les textes constitutionnels qui seront touchés directement ou indirectement (*Compte rendu précité, page 810*).

Tant le Gouvernement que le Conseil d'Etat se sont à l'époque prononcés contre une telle façon de procéder. La Chambre des députés s'est en définitive ralliée aux vues du Gouvernement et du Conseil d'Etat, et les textes constitutionnels directement ou indirectement touchés par la révision constitutionnelle envisagée n'ont pas été relevés dans la déclaration de révision de la Constitution du 29 avril 1954.

Le Conseil d'Etat ne croit pas devoir reprendre toute l'argumentation développée en son temps. Il suffira de se rapporter au compte rendu précité. Le Conseil d'Etat en retient en tout cas, et s'agissant de la proposition de révision, qu'elle peut être opérée sans rattachement aux articles 4, 68, 69, 82 et 116 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat d'ajouter encore qu'un rattachement à certains articles déterminés de la Constitution fait courir le danger de l'incomplet (*voir l'avis du Conseil d'Etat dans le Compte rendu précité, page 814*). Pour pouvoir procéder par rattachement à des dispositions spécifiques de la Constitution, il faudrait avoir la certitude absolue que ce sont les seules dispositions susceptibles d'être touchées soit directement, soit indirectement par la révision envisagée. Or une telle certitude n'est et ne peut jamais être acquise.

Le Conseil d'Etat marque finalement encore son accord à voir insérer la nouvelle disposition à l'article 118 de la Constitution, devenu libre par suite de la révision du 29 avril 1999, compte tenu de ce que la déclaration de révision adoptée par la Chambre des députés en sa séance du 21 mai 1999 prévoyant que „l'ordonnance et la numérotation des articles de la Constitution, même non modifiés, pourront être changées“ laisse à cet égard toute latitude au pouvoir constituant.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 mars 2000.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Raymond KIRSCH

4634/02

**N° 4634<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1999-2000

---

---

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 118 de la Constitution

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS  
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(6.7.2000)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; M. Jean ASSELBORN, Mme Simone BEISSEL, MM. Alex BODRY, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER, Patrick SANTER, Mme Renée WAGENER et M. Lucien WEILER, Membres.

\*

Par lettre du 7 octobre 1999 la Commission juridique a saisi la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle d'une demande tendant à examiner les difficultés d'ordre constitutionnel qui se posent en relation avec l'approbation, par la Chambre des Députés du projet de loi No 4502 portant approbation du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné le projet de loi No 4502 dans ses réunions du 26 octobre et du 24 novembre 1999 et elle a arrêté son avis le 26 janvier 2000.

La Commission a constaté que l'article 25, paragraphe 2 et l'article 27 du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale ne sont pas compatibles avec les articles 4, 68, 69, 82 et 116 de la Constitution ayant trait à l'inviolabilité du Grand-Duc, l'immunité des députés et la responsabilité pénale des Ministres.

Conjointement avec son avis du 26 janvier 2000 la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a approuvé une proposition de texte pour une révision de l'article 118 de la Constitution.

Cette proposition de révision a été déposée à la Chambre des Députés le 16 février 2000. Transmise au Conseil d'Etat le 18 février 2000 cette proposition a fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat le 21 mars 2000.

Le Conseil d'Etat marque son accord tant avec le contenu de la proposition de révision qu'avec l'insertion de cette proposition à l'article 118 de la Constitution.

L'article 25 précité du Statut de la Cour Pénale Internationale prévoit que quiconque commet un crime relevant de la compétence de la Cour est individuellement responsable et peut être puni conformément au Statut de la Cour.

L'article 27, paragraphe 1, prévoit que le Statut „s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle“. Le même article précise que la qualité de Chef d'Etat n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du Statut. A cet égard, le paragraphe 2 du même article relève expressément que „les immunités ou règles de procédures spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne“.

Les dispositions de ces deux articles ne sont pas compatibles avec les dispositions de l'article 4 de la Constitution qui prévoit l'inviolabilité du Grand-Duc, les articles 68 et 69 sur l'immunité des députés et les articles 82 et 116 de la Constitution qui ont trait à la responsabilité pénale des Ministres.

Bien qu'il soit généralement admis que le droit international prime, dans la hiérarchie des sources du droit, le droit interne, y compris les dispositions de la loi fondamentale, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été d'avis qu'il fallait, dans notre droit interne, modifier la Constitution pour permettre à la Chambre d'approuver le Statut de la Cour Pénale Internationale.

Dans son avis le Conseil d'Etat a relevé à juste titre que le texte proposé qui s'inspire d'ailleurs de la modification constitutionnelle opérée en France, ne comporte aucune dérogation dans l'ordre juridique interne aux différents textes constitutionnels en cause. „Ce sera dans le domaine international que la nouvelle disposition à insérer dans la Constitution entend lever tous les obstacles quels qu'ils soient et que la Constitution pourrait opposer à la création d'une Cour pénale Internationale.“

Pour le surplus, la Commission ne croit pas devoir reproduire tous les motifs qui ont été à la base de la proposition de révision constitutionnelle sous examen. Elle renvoie partant aux documents parlementaires afférents.

\*

En conclusion la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande, à l'unanimité, à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de révision No 4634 dans la teneur suivante:

\*

## TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

### **PROPOSITION DE REVISION de l'article 118 de la Constitution**

L'article 118 de la Constitution est rédigé comme suit:

„**Art. 118.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut.“

Luxembourg, le 6 juillet 2000.

*Le Président-Rapporteur,*  
Paul-Henri MEYERS

4634/03

**N° 4634<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1999-2000

---

**PROPOSITION DE REVISION**

de l'article 118 de la Constitution

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(21.7.2000)

*Le Conseil d'Etat,*

appelé par dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement du 13 juillet 2000 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel de la

**PROPOSITION DE REVISION  
de l'article 118 de la Constitution**

qui a été adoptée par la Chambre des députés dans sa séance du 11 juillet 2000 et dispensée du second vote constitutionnel;

Vu ladite proposition de révision de la Constitution et l'avis émis par le Conseil d'Etat en sa séance du 21 mars 2000;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser la proposition de révision en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 21 juillet 2000.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Raymond KIRSCH

Service Central des Imprimés de l'Etat



4634




---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

**A — N° 83**

**25 août 2000**

---

**S o m m a i r e**

**Loi du 8 août 2000 portant révision de l'article 118 de la Constitution. . . . . page 1965**

---

**Loi du 8 août 2000 portant révision de l'article 118 de la Constitution.**

Nous JEAN, par la grâce de Dieu, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau;

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé de la manière prévue par l'article 114 de la Constitution;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 11 juillet 2000 et celle du Conseil d'Etat du 21 juillet 2000 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

L'article 118 de la Constitution est rédigé comme suit:

«**Art. 118.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut.»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier Ministre,  
Ministre d'Etat,  
Jean-Claude Juncker*

*Le Ministre de la Justice,  
Luc Frieden*

Genève, le 8 août 2000.

Pour le Grand-Duc:  
Son Lieutenant-Représentant  
**Henri**  
Grand-Duc héritier

Doc. parl. 4634, sess. ord. 1999-2000.