CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 6030

Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Date de dépôt : 21-04-2009
Date de l'avis du Conseil d'État : 12-02-2020

# Liste des documents

| Date | Description | Nom du document | Page |
|---|---|---|---|
| 21-04-2009 | Déposé | 6030/00 | 6 |
| 18-03-2010 | Poursuite de la procédure législative<br>- Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre (18.3.2010 | 6030/01 | 58 |
| 26-04-2010 | 1) Dépêche du Premier Ministre au Président de la Chambre des Députés (21.4.2010)<br>2) Dépêche du Président du Conseil d'Etat au Premier Ministre (14.4.2010) | 6030/02 | 61 |
| 20-10-2010 | Avis du Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Luxembourg (9.7.2010) | 6030/03 | 64 |
| 20-10-2010 | 1) Avis commun de la Cour supérieure de Justice; du Parquet général; du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d [...] | 6030/04 | 69 |
| 21-07-2011 | Prise de position du Gouvernement<br>1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (15.7.2011)<br>2) Table des matières<br>3) Prise de position du [...] | 6030/05 | 90 |
| 20-06-2012 | Corrigendum<br>Ce document remplace le point 4) Tableau synoptique du document parlementaire N°6030/5<br>Tableau synoptique rectifié | 6030/05A | 185 |
| 20-06-2012 | Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)<br>Annexe 1<br>Annexe 2 | 6030/06 | 222 |
| 10-10-2012 | Avis intérimaire de la Commission de Venise (14.12.2009) | 6030/07 | 432 |
| 20-11-2012 | 1) Avis de la Cour supérieure de justice (14.7.2011)<br>1. Extrait du procès-verbal du 14 juillet 2011<br>2. Avis de la Cour supérieure de justice<br>2) Avis du Parquet général (19.8.2011)<br>3) [...] | 6030/08 | 451 |
| 13-12-2012 | Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeois (SYVICOL) (10.12.2012) | 6030/09 | 471 |
| 10-01-2013 | Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (21.12.2012) | 6030/10 | 476 |
| 06-05-2013 | 1) Avis de la Chambre des Salariés (6.2.2013)<br>2) Dépêche des Présidents de la Chambre d'Agriculture, de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, de la Chambre [...] | 6030/11 | 493 |
| 27-06-2013 | Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (18.6.2013) | 6030/12 | 526 |
| 26-03-2015 | Avis complémentaire de la Commission consultative des Droits de l'Homme (20.3.2015) | 6030/13 | 550 |

| Date | Description | Nom du document | Page |
|---|---|---|---|
| 15-05-2015 | Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle | 6030/14 | 557 |
| 30-06-2015 | Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle | 6030/15 | 663 |
| 21-08-2015 | Prise de position complémentaire du Gouvernement<br>1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (21.8.2015)<br>2) Prise de position complémentaire d [...] | 6030/16 | 735 |
| 17-03-2016 | Avis des Chambres professionnelles (20.7.2015) | 6030/17 | 743 |
| 15-11-2016 | Corrigendum (15.11.2016)<br>Ce document annule et remplace le tableau comparatif du document parlementaire 6030/14<br>Tableau comparatif | 6030/14A | 751 |
| 15-11-2016 | Corrigendum (15.11.2016)<br>Ce document annule et remplace le tableau comparatif du document parlementaire 6030/15<br>Tableau comparatif | 6030/15A | 796 |
| 24-11-2016 | Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle | 6030/18 | 841 |
| 15-03-2017 | Avis complémentaire du Conseil d'État (14.3.2017) | 6030/19 | 874 |
| 28-09-2017 | Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle | 6030/20 | 923 |
| 15-12-2017 | Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État (15.12.2017) | 6030/21 | 950 |
| 31-01-2018 | Deuxième prise de position complémentaire du Gouvernement<br>1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (29.1.2018)<br>2) Deuxième prise de positio [...] | 6030/22 | 961 |
| 08-02-2018 | Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle | 6030/23 | 966 |
| 21-03-2018 | Troisième avis complémentaire du Conseil d'État (20.3.2018) | 6030/24 | 986 |
| 25-04-2018 | 1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État (25.4.2018)<br>2) Texte coordonné | 6030/25 | 991 |
| 04-06-2018 | Dépêche du Président du Conseil d'État au Président de la Chambre des Députés (4.6.2018) | 6030/26 | 1008 |
| 06-06-2018 | Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle<br>Rapporteur(s) : Madame Sam Tanson; Madame Simone Beissel; Monsieur Léon Gloden | 6030/27 | 1013 |
| 20-03-2019 | Avis de la Commission européenne pour la | 6030/28 | 1145 |

| Date | Description | Nom du document | Page |
|---|---|---|---|
| | démocratie par le droit (Commission de Venise) (18.3.2019) | | |
| 04-06-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 19 ) de la reunion du 4 juin 2019 | 19 | 1169 |
| 11-06-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 21 ) de la reunion du 11 juin 2019 | 21 | 1186 |
| 14-06-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 22 ) de la reunion du 14 juin 2019 | 22 | 1200 |
| 27-06-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 23 ) de la reunion du 27 juin 2019 | 23 | 1213 |
| 28-06-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 24 ) de la reunion du 28 juin 2019 | 24 | 1222 |
| 02-07-2019 | Avis du Conseil permanent de la langue luxembourgeoise (CPLL) (15.5.2019) | 6030/29 | 1233 |
| 10-07-2019 | Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle | 6030/30 | 1236 |
| 17-07-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 27 ) de la reunion du 17 juillet 2019 | 27 | 1261 |
| 24-09-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 28 ) de la reunion du 24 septembre 2019 | 28 | 1287 |
| 15-10-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 01 ) de la reunion du 15 octobre 2019 | 01 | 1742 |
| 22-10-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 02 ) de la reunion du 22 octobre 2019 | 02 | 1754 |
| 12-11-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 04 ) de la reunion du 12 novembre 2019 | 04 | 1770 |
| 26-11-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 06 ) de la reunion du 26 novembre 2019 | 06 | 1796 |
| 05-12-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 07 ) de la reunion du 5 décembre 2019 | 07 | 1825 |
| 09-12-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 08 ) de la reunion du 9 décembre 2019 | 08 | 1839 |
| 11-12-2019 | Avis complémentaire de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (25.11.2019) | 6030/31 | 1847 |
| 16-12-2019 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 09 ) de la reunion du 16 décembre 2019 | 09 | 1856 |
| 07-01-2020 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 10 ) de la | 10 | 1867 |

| Date | Description | Nom du document | Page |
|---|---|---|---|
| | reunion du 7 janvier 2020 | | |
| 14-01-2020 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 12 ) de la reunion du 14 janvier 2020 | 12 | 1877 |
| 04-02-2020 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 14 ) de la reunion du 4 février 2020 | 14 | 1883 |
| 12-02-2020 | Quatrième avis complémentaire du Conseil d'État (11.2.2020) | 6030/32 | 1888 |
| 25-02-2020 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 16 ) de la reunion du 25 février 2020 | 16 | 1899 |
| 03-03-2020 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 18 ) de la reunion du 3 mars 2020 | 18 | 1916 |
| 09-03-2020 | Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 19 ) de la reunion du 9 mars 2020 | 19 | 1929 |
| 01-12-2023 | Retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés<br>- Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement ( [...] | 6030/33 | 1934 |

6030/00

# N° 6030

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

*Dépôt (M. Paul-Henri Meyers) et transmission à la Conférence des Présidents (21.4.2009)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat et au Gouvernement (28.4.2009)*

**SOMMAIRE:**


| | | page |
|---|---|---|
| 1) | Exposé des motifs | 1 |
| 2) | Texte de la proposition de révision | 2 |
| 3) | Commentaire des articles | 23 |


*

## EXPOSE DES MOTIFS

### 1. APERÇU HISTORIQUE

Pour retracer l'histoire constitutionnelle du Grand-Duché de Luxembourg, il est utile de se référer d'abord aux dispositions du Traité de Vienne du 9 juin 1815. Par ce traité, l'ancien Duché de Luxembourg fut élevé au rang d'un Grand-Duché et cédé au Roi des Pays-Bas à titre de compensation des terres auxquelles il dut renoncer en Allemagne en faveur du Roi de Prusse.

Le Grand-Duché forma un des Etats de la Confédération germanique et le Roi des Pays-Bas entra dans le système de cette Confédération en sa qualité de Grand-Duc de Luxembourg. Par ailleurs, l'article 71 du Traité de Vienne retenait que le droit et l'ordre de succession établi entre les deux branches de la Maison de Nassau par l'acte de 1783, dit *„Nassauischer Erbverein",* étaient maintenus et transférés des quatre Principautés d'Orange-Nassau au Grand-Duché de Luxembourg.

Bien qu'ayant été qualifié d'*„Etat"* dans le texte du Traité de Vienne, le Grand-Duché de Luxembourg était administré par le Roi-Grand-Duc comme une province des Pays-Bas. La Loi fondamentale des Pays-Bas du 24 août 1815 retenait dans son article 1er que le Grand-Duché de Luxembourg *„étant placé sous la même souveraineté que le Royaume des Pays-Bas, sera régi par la même loi fondamentale, sauf ses relations avec la Confédération germanique"*. Ce n'est que par l'arrêté royal du 31 décembre 1830 qu'une administration particulière, distincte de celle des Pays-Bas, a été établie pour le Grand-Duché de Luxembourg. Toutefois, le pays, à l'exception de la Ville forteresse de Luxembourg, s'est associé à la Révolution belge de 1830 et se vit placé sous le régime de la Constitution belge du 7 février 1831.

Après le Traité de Londres du 19 avril 1839, le Grand-Duché de Luxembourg, amputé d'une partie de ses territoires et réduit dans les limites des frontières existant encore de nos jours, gagna peu à peu son autonomie et sa souveraineté.

Une première Charte constitutionnelle établissant l'autonomie administrative du Grand-Duché date du 12 octobre 1841. Elle prévoyait une assemblée des Etats élue sur la base d'un régime censitaire. Les séances n'étaient pas publiques. Les attributions étaient en principe purement consultatives.

L'assentiment était toutefois requis pour les lois pénales, les lois fiscales, le budget de l'Etat et la liste civile. Le Gouvernement était composé de 3 membres chargés d'administrer le pays.

Le 20 mars 1848, à la suite de troubles et manifestations, le Roi-Grand-Duc convoqua les Etats en nombre double, conformément à la Constitution en vigueur, afin de former une assemblée constituante pour procéder à l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Réunie à Ettelbruck, l'assemblée vota le 23 juin 1848 la nouvelle Constitution qui reprend, dans les très grandes lignes, la Constitution belge de 1831.

La Constitution de 1848 est restée jusqu'à nos jours la base du droit constitutionnel luxembourgeois. Elle proclame les droits fondamentaux, notamment l'égalité devant la loi, l'inviolabilité du domicile, le respect de la propriété privée et surtout les libertés, à savoir la liberté individuelle, la liberté d'opinion, la liberté de la presse, la liberté de réunion, la légalité des peines pénales et la consécration du principe de la non-rétroactivité des lois pénales.

La Constitution de 1848 innove également en consacrant les principes d'ordre constitutionnel tels que la séparation des pouvoirs, la démocratie représentative, les pouvoirs du Parlement de voter les lois et de contrôler le pouvoir exécutif, l'inamovibilité des juges.

La Constitution de 1848 fixe dans son article 118 des dispositions nouvelles très contraignantes à respecter en vue d'une révision constitutionnelle.

Le 27 novembre 1856, le Roi-Grand-Duc, passant outre à un refus de la Chambre des Députés de modifier la Constitution de 1848, procéda à la dissolution de la Chambre, abrogea la Constitution de 1848 et imposa au pays une nouvelle Constitution réactionnaire. Le but de ce *„coup d'Etat"* était de restreindre les libertés énoncées en 1848 et de rétablir d'un point de vue institutionnel une monarchie plus autoritaire. Une innovation importante de la Constitution de 1856 est l'institution du Conseil d'Etat investi d'attributions dans les domaines législatif et judiciaire.

Le Traité de Londres du 11 mai 1867 consacrant l'indépendance du Grand-Duché de Luxembourg et sa neutralité permanente sous la garantie des pays signataires du traité rendit une révision constitutionnelle indispensable.

Le Constituant de 1868 revient dans les grandes lignes aux dispositions de la Constitution de 1848 tout en maintenant quelques innovations de 1856 et en adaptant les textes indispensables pour régler la situation internationale de notre pays.

La Constitution de 1868 qui, à l'époque de son adoption, pouvait être considérée comme une Loi fondamentale plutôt libérale, se caractérisait, à l'instar des Constitutions d'autres pays européens, par la rigidité de la procédure prévue pour toute opération de révision.

Dans le souci d'assurer une grande stabilité à la Loi fondamentale, la Constitution prescrivait le respect d'une procédure particulière pour toute révision, comportant notamment une déclaration de révision de la Chambre des Députés entraînant d'office la dissolution de celle-ci et la convocation d'une nouvelle Chambre. Celle-ci ne pouvait modifier que les dispositions constitutionnelles retenues dans la déclaration de la Chambre dissoute. Toute modification devait recueillir une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des Députés présents. Par ailleurs, la Chambre ne pouvait délibérer qu'en présence de trois quarts de ses membres.

Etait-ce cette disposition qui a assuré la stabilité de la Constitution de 1868 ou faut-il chercher l'absence de toute modification constitutionnelle dans le souci des acteurs politiques de n'apporter aucun changement à l'ordre établi? En tout cas, la Constitution de 1868 n'a connu aucun changement entre 1868 et 1919. Il faut toutefois renvoyer au rapport sur la révision de la Constitution, présenté en juin 1913 par le Dr Michel Welter au nom de la commission spéciale, nommée le 12 juillet 1912. Ce rapport annonce déjà, parmi d'autres modifications politiques, la nécessité de remplacer, dans la loi électorale, le régime censitaire par le suffrage universel.

Ce n'est que le 15 mai 1919, à la suite des événements de la Première Guerre mondiale, que la Constitution a été réformée par l'introduction du suffrage universel et par l'adoption du principe démocratique qui veut que la souveraineté réside dans la Nation.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale en 1945 jusqu'en 1988, la Constitution a été modifiée par neuf textes législatifs différents.

Parmi ces modifications, il faut relever notamment:

- la modification de l'article 11 par la révision de 1948 prévoyant la protection de la famille, le droit au travail, la sécurité sociale et les libertés syndicales;

- la révision de 1956 qui a modifié l'article 37 et introduit un article 49bis pour permettre à notre pays d'adhérer aux traités européens prévoyant la dévolution temporaire de pouvoirs souverains à des organismes internationaux;
- la révision du 27 janvier 1972 ramenant l'âge de l'électorat actif et passif à 18 et 21 ans;
- la révision du 13 juin 1979 dont il faut retenir surtout les modifications apportées à l'article 107 relatif aux communes;
- la révision du 25 novembre 1983 portant sur la formule des serments prévus aux articles 5, 8, 57 et 110 de la Constitution et prévoyant, entre autres, la suppression des termes *„Ainsi Dieu me soit en aide"*.

Depuis 1988, les révisions constitutionnelles se sont succédé à un rythme plus soutenu, de sorte que dans les vingt ans, entre 1988 et 2008, la Constitution a été modifiée par vingt-quatre textes législatifs différents.

Bien qu'il n'existe dans la Loi fondamentale aucune hiérarchie de valeurs entre les divers articles, il y en a qui énoncent pour les citoyens des droits plus tangibles ou qui, dans l'ensemble du droit constitutionnel, ont une valeur de principes généraux. Parmi les matières réformées les plus en vue l'on peut, dans l'ordre chronologique, retenir les révisions suivantes:

- la réforme du Conseil d'Etat, la création des juridictions administratives et la Cour constitutionnelle par la loi du 12 juillet 1996;
- l'abolition de la peine de mort par la loi du 29 avril 1999;
- la réforme de la Cour des comptes par la loi du 2 juin 1999;
- la création de la base constitutionnelle en vue de l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale par la loi du 8 août 2000;
- la révision de la procédure de révision constitutionnelle par la loi du 19 décembre 2003;
- la réforme des dispositions sur le pouvoir réglementaire et l'inscription dans la Constitution des établissements publics par la loi du 19 novembre 2004;
- le réagencement des articles 68 et 69 relatifs à l'immunité des députés par la loi du 1er juin 2006;
- l'inscription dans la Constitution de la protection de la vie privée, du droit de grève, de la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap ainsi que la protection de l'environnement naturel et du bien-être des animaux par la loi du 29 mars 2007;
- la reconnaissance constitutionnelle des partis politiques par la loi du 31 mars 2008;
- la réforme des dispositions sur la nationalité luxembourgeoise par la loi du 28 décembre 2008;
- la modification de l'article 34 de la Constitution par la loi du 12 mars 2009.

Encore faut-il relever que quelque vingt projets ou propositions de révision d'un ou plusieurs articles de la Constitution dont le dépôt est postérieur à 1993, restent inscrits au rôle de la Chambre des Députés.

Dans son avis du 9 décembre 2008 sur le projet de révision de l'article 34 de la Constitution[1], le Conseil d'Etat exprime son inquiétude face aux révisions constitutionnelles plus nombreuses des dernières années en concluant: *„Il en résultera inexorablement une banalisation des révisions constitutionnelles. Cette tendance va au détriment de la stabilité de la Constitution qui cède trop facilement aux besoins passagers et momentanés de la politique. Cette évolution mettra à la longue en cause la rigidité, garantie pourtant essentielle à la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires. Il importe aux yeux du Conseil d'Etat de ne pas perdre de vue cet aspect dans le contexte d'une refonte future de notre Charte fondamentale."*

Cette approche du Conseil d'Etat prônant une refonte de la Charte fondamentale est entièrement partagée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés.

*

1 Doc. parl. No 5967[2].

## 2. UNE REFONTE DE LA CONSTITUTION

Dans le cadre de l'examen des premières révisions constitutionnelles intervenues depuis 1999, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est rendu compte dès 2000 qu'il était indispensable, dans l'intérêt d'un texte cohérent de la Loi fondamentale, de choisir la voie d'une refonte de la Constitution au lieu de révisions ponctuelles successives.

Il faut d'ailleurs relever que dans le passé plusieurs initiatives ont été prises en vue d'une réforme globale de la Constitution.

Une première initiative en vue d'une révision générale de la Constitution luxembourgeoise a été abordée dans le rapport présenté à la Chambre des Députés en juin 1913 par le Député Michel Welter[2]. Mises à part les révisions constitutionnelles opérées en 1919, le rapport de 1913, qui avait parlé d'une refonte, n'a pas eu d'autres suites concrètes.

Une deuxième démarche a été engagée par le Gouvernement dans la déclaration du 23 juillet 1984 retenant la nécessité d'une réflexion sur le texte de la Constitution à laquelle le Gouvernement voulait *„associer toutes les forces vives de la nation, c'est-à-dire les organisations professionnelles, politiques, syndicales et religieuses les plus représentatives sur le plan national, les milieux juridiques ou scientifiques, divers organes consultatifs ainsi que des associations soucieuses de notre environnement humain et de la qualité de vie"*[3].

Cette vaste enquête lancée par le Gouvernement n'a pas abouti à une réforme d'ensemble de la Constitution, mais uniquement à la déclaration de révision constitutionnelle de la Chambre des Députés du 31 mai 1989[4] portant sur le chapitre intitulé *„Des Luxembourgeois et de leurs droits"* et sur 14 autres articles. La Constituante sortie des élections de juin 1989 a entamé en commission les discussions de révision de plusieurs articles sans aboutir à une proposition concrète, de sorte que la Chambre des Députés, dans sa séance du 20 mai 1994, a déclaré révisables quelque 44 articles.

Cinq ans plus tard, dans sa déclaration du 21 mai 1999, la Chambre a retenu une liste de 115 articles susceptibles de révision[5]. Parmi les articles non susceptibles de révision figuraient surtout des dispositions concernant le Grand-Duc.

Cette volonté de la Chambre des Députés de procéder à une révision d'ensemble de la Loi fondamentale était partagée et soutenue par le nouveau Gouvernement formé après les élections du 13 juin 1999. L'accord de coalition joint à la déclaration du Premier Ministre devant la Chambre des Députés le 12 août 1999[6] se prononce pour une rédaction nouvelle de la Constitution: *„Même si la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 a fait ses preuves, le Gouvernement estime qu'il y a lieu, à l'aube du nouveau millénaire, de procéder à la rédaction d'une Charte fondamentale nouvelle qui tient compte des réalités constitutionnelles et politiques du pays. Le développement du droit international et européen, le fonctionnement des institutions de l'Etat et la création récente d'une Cour constitutionnelle exigent de consolider et de préciser l'assise que la Constitution fournit à l'Etat."*

Indépendamment de cette réforme constitutionnelle générale souhaitée par le Gouvernement, celui-ci ne manqua pas d'inviter la Chambre à réviser rapidement les dispositions de la Constitution sur le pouvoir réglementaire et l'article 114 arrêtant les modalités de la révision constitutionnelle, révisions réalisées au cours de la législature de 1999 à 2004.

La refonte générale de la Constitution ne put être entamée qu'après la modification de l'article 114 de la Constitution ouvrant la voie à l'examen de tous les articles, y compris ceux encore exclus d'une révision par la déclaration précitée de la Chambre des Députés du 21 mai 1999.

La volonté des pouvoirs constitués de procéder à une refonte de la Constitution qui s'est manifestée au cours de la dernière décennie se détache nettement des réticences et des hésitations antérieures. S'appuyant sur la nécessité de la stabilité de la Loi fondamentale, les Constituants successifs ont limité les modifications à des adaptations dictées, soit par des changements conceptuels évidents relatifs à la répartition des compétences étatiques à la base de toute démocratie moderne, soit par des changements inévitables dans les relations extérieures de notre pays.

---

2 Compte rendu de la Chambre des Députés 1912-1913, Annexes.

3 Lettre de saisine du 6 janvier 1986, Doc. parl. 3342[1], session parlementaire 1988-1989.

4 Doc. parl. No 3342.

5 Mémorial A No 65 du 9 juin 1999, pages 1427 à 1433.

6 Compte rendu de la Chambre des Députés, deuxième session extraordinaire 1999, page 79 et suivantes.

En examinant les raisons qui plaident actuellement en faveur d'une refonte de la Constitution, l'on peut en retenir trois: la modernisation de la terminologie désuète par endroits, la nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs et l'inscription dans la Constitution des dispositions relevant d'une pratique coutumière et inscrites dans d'autres textes échappant à l'intervention du législateur.

Rédigée vers le milieu du dix-neuvième siècle, la Constitution reflète les idées et la conception de l'Etat d'alors. L'acception des mots et concepts qu'elle tend à exprimer ne correspond plus à la signification qu'ont les mêmes termes de nos jours. *„Une lecture superficielle de la Constitution par un lecteur non averti, qui ne connaîtrait pas réellement notre société et notre façon de vivre et notre façon d'agir en politique, pourrait susciter des malentendus!"* constate déjà le Député Georges Margue en 1989[7].

Ainsi l'article 3 dit que la *„Couronne"* est héréditaire dans la famille de Nassau, alors que la notion et l'extension du terme de *„Couronne"* ne sont nulle part définies.

Aux termes de l'article 46, *„L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi",* cette expression pouvant faire croire que les lois sont décidées ailleurs, la Chambre n'ayant comme attribution législative que d'y donner son *„assentiment"* sans pouvoir y apporter des amendements.

Un autre article pouvant prêter à malentendu est l'article 49, prévoyant que la *„justice est rendue au nom du Grand-Duc"* et que *„les arrêts et jugements sont exécutés"* en son nom. Ces expressions sont-elles encore conformes aux principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire?

Un deuxième volet de problèmes se dégage de ce qu'il est convenu d'appeler *„les fictions"*, expression désignant une interprétation des textes constitutionnels qui ne correspond plus avec le texte réel, du fait de l'évolution pratique. Les événements, qui ont entraîné une révision de l'article 34 de la Constitution au cours du mois de décembre 2008, en sont un bel exemple. Ces événements ont d'ailleurs amené la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à s'interroger sur certains pouvoirs réservés au Grand-Duc. La Commission est d'avis qu'il faudra pour l'avenir épargner au Grand-Duc et au pays des épreuves comparables à celles du mois de décembre 2008.

Les textes constitutionnels proposés tendent à renforcer la position du Grand-Duc en tant que chef de l'Etat, *„symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale"*, et à adapter en conséquence les dispositions de la Constitution risquant de mêler le chef de l'Etat à des décisions politiques dont la responsabilité doit être endossée par d'autres organes constitutionnels.

Doivent être intégrées dans la Constitution, sous une forme adaptée, toutes les dispositions relatives à la succession au trône, à la régence et à la lieutenance qui, actuellement, doivent être dégagées en partie du texte du Pacte de famille de la Maison de Nassau de 1783.

Enfin, la Loi fondamentale mérite d'être complétée par les pratiques politiques dont toutes les démocraties, y compris notre pays, se sont accommodées et qui ont trait à la formation du Gouvernement et aux relations entre la Chambre des Députés et le Gouvernement, ce dernier devant, avant son entrée en fonction, demander la confiance de la Chambre.

*

## 3. LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

Dans son approche méthodique, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a maintenu, dans les grandes lignes, la structure de la Constitution en vigueur regroupant, dans des chapitres successifs, les éléments constitutifs de l'Etat, les droits fondamentaux et les organes de l'Etat. Elle n'a pas modifié la suite des chapitres relatifs au Grand-Duc, à la Chambre des Députés et au Gouvernement. Toutefois, dans la logique des dispositions nouvelles qui ne prévoient plus l'intervention du chef de l'Etat dans le déroulement de la procédure législative, le chapitre sur la Chambre des Députés, premier pouvoir dans l'Etat, devrait précéder le chapitre relatif au Grand-Duc.

Les réticences exprimées pendant près de 150 ans à l'égard de toutes modifications de la Loi fondamentale mènent nécessairement à une réforme plus substantielle, surtout en ce qui concerne les chapitres qui n'ont guère subi d'adaptations depuis 1868.

---

7 Feuille de liaison de la Conférence Saint-Yves No 72, page 12.

Dans les lignées d'un nouvel ordonnancement, ce sont partant surtout les dispositions constitutionnelles relatives au chef de l'Etat et au Gouvernement qui subissent les adaptations les plus substantielles, alors que celles relatives à la Chambre des Députés ou au pouvoir judiciaire connaissent des modifications moins spectaculaires, sans être sans doute pas moins importantes.

Le premier chapitre tend à regrouper les éléments qui caractérisent l'Etat luxembourgeois: sa forme politique, la souveraineté, le chef de l'Etat, le territoire et les dispositions sur la nationalité.

Ce chapitre regroupe des dispositions qui, dans la Constitution en vigueur, sont éparpillées à travers l'ensemble du texte.

Sauf la modification prévue à l'article 3, alinéa 2, affirmant que la souveraineté est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays, les textes proposés maintiennent les dispositions en vigueur. L'article 3 en vigueur est supprimé, alors que la succession au trône est réglée par les articles 42 à 50 du texte nouveau.

Pour le chapitre 2 relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne, autour des mots-clés de dignité, égalité et libertés. Les garanties dans le domaine social et économique et dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen face à l'administration publique sont regroupés sous les termes *„solidarité et citoyenneté"*.

Le texte lui-même innove sur quatre points:

- D'abord, il est complété par les articles 11 et 13 nouveaux prévoyant, d'une part, l'inviolabilité de la dignité humaine et, d'autre part, la prohibition de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants.
- L'article 27 remplace l'ancien article 28 de la Constitution. Le texte proposé s'étend à toutes les communications à caractère personnel et non seulement au secret des lettres.
- L'article 37 impose à l'Etat une obligation de moyen visant à permettre à chaque personne de vivre dans notre pays dans un logement approprié.
- Enfin, la modification proposée à l'endroit de l'article 41 tend à évoquer la langue luxembourgeoise dans la Constitution.

L'article 32 nouveau qui correspond à l'article 23 en vigueur ne reproduit plus la dernière phrase de l'alinéa premier relative à l'assistance médicale et sociale.

Le chapitre 3 relatif au Grand-Duc regroupe sous une première section toutes les dispositions concernant la succession au trône, la régence et la lieutenance. Les textes constitutionnels proposés remplacent les textes sur le droit de succession au trône prévu au Pacte de famille de la Maison de Nassau. Pour le détail des modifications, il est renvoyé au commentaire des articles.

La section 2 du même chapitre 3 traite des pouvoirs du Grand-Duc. Dans la foulée de la révision de l'article 34 de la Constitution supprimant la prérogative du Grand-Duc de sanctionner les lois votées par la Chambre des Députés, il est proposé de regrouper au chapitre 4 toutes les dispositions ayant trait à la procédure législative. Dans cet ordre d'idées, la Commission propose à l'endroit de l'article 85 nouveau un article disposant que le Président de la Chambre des Députés transmet les lois votées au Gouvernement aux fins de promulgation et de publication dans le délai de trois mois de la date de la transmission. Les articles 46 et 47 en vigueur font l'objet des articles 79 à 81 sous une forme modifiée.

Les dispositions de l'article 35 actuel relatives aux nominations civiles et militaires ont été transférées au chapitre 5 où elles formeront le nouvel article 100.

L'article 37 en vigueur est scindé en six articles distincts. Tout ce qui a trait au territoire est renvoyé au chapitre 1er, section 2 nouveau. Les dispositions relatives aux traités sont regroupées sous le chapitre 8 nouveau et le texte traitant du commandement de l'armée est reproduit au chapitre 9 nouveau.

Le droit régalien *„de battre monnaie"* est supprimé, dans la mesure où ce droit se réduit d'ores et déjà au privilège du Grand-Duc de faire frapper la monnaie à son effigie.

Les dispositions de l'article 43 actuel sur la liste civile sont modifiées dans le but d'assurer une plus grande sécurité dans l'intérêt du Grand-Duc.

L'article 48 en vigueur prévoyant que *„L'interprétation des lois par voie d'autorité ne peut avoir lieu que par la loi"* est supprimé. Les lois interprétatives, de par leurs effets rétroactifs, ont, dans le passé, soulevé des discussions véhémentes. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis qu'il est préférable de supprimer cet article, d'autant plus que la Chambre des Députés peut, à tout moment, modifier une loi existante, le texte modifié ne valant toutefois que pour l'avenir.

L'article 49 en vigueur est transféré au chapitre 7 relatif à la Justice et l'article 49bis est reproduit au chapitre 8 *„Des relations internationales"*.

Le chapitre 4 relatif à la Chambre des Députés prévoit, en dehors de plusieurs adaptations mineures, sept modifications plus importantes:

- Le référendum inscrit à l'article 51, paragraphe (7) fait l'objet d'un article 87 nouveau.
- La formule du serment prévue à l'article 57 doit, aux termes de l'article 71 nouveau, être prescrite par le règlement de la Chambre.
- Le droit d'enquête prévu à l'article 64 en vigueur est complété à l'article 88 nouveau par un alinéa nouveau obligeant la Chambre à instituer une commission d'enquête à la demande d'un tiers au moins de ses membres.
- Les dispositions en vigueur des articles 51, paragraphe (2) et 70 sont réunies sous un seul article 75 nouveau qui traite de l'organisation interne de la Chambre.
- Les dispositions de l'article 72 en vigueur sur l'ouverture et la clôture des sessions sont reprises sous une forme modifiée à l'article 76 nouveau.
- Les dispositions de l'article 34 en vigueur sur la promulgation des lois font l'objet d'un article 85 nouveau dans le cadre de la section relative aux attributions législatives de la Chambre des Députés.
- Il est inséré dans la Constitution un article 86 nouveau sur l'initiative législative populaire.

Le chapitre 5 *„Du Gouvernement"* fait l'objet d'une modification d'ensemble. Il est renvoyé au commentaire des articles de ce chapitre.

Le chapitre 6 relatif au Conseil d'Etat reste inchangé.

Le chapitre 7 traitant de la Justice est complété par un article 104 nouveau qui reprend le texte de l'article 49 en vigueur en omettant la référence au Grand-Duc.

Mises à part quelques adaptations de texte, le chapitre 7 est complété par un article 105 nouveau énonçant l'indépendance des juges et du ministère public.

Le chapitre 8 relatif aux relations internationales regroupe les dispositions des articles 37, 49bis et 118 en vigueur.

Le chapitre 9 sur la Force publique comprend, en dehors de l'article 97 en vigueur, les dispositions de l'alinéa final de l'article 37 en vigueur.

Les articles 96 et 98 actuels sont supprimés pour les motifs développés au commentaire des articles.

Le chapitre 10 sur les finances reprend les dispositions du chapitre VIII en vigueur. Toutefois, les dispositions sur les impositions communales prévues à l'article 99 en vigueur sont supprimées et transférées au chapitre 11 relatif aux communes.

Pour le chapitre 11 sur les communes, il est renvoyé pour les modifications prévues au commentaire des articles.

Le chapitre 12 sur les établissements publics reproduit sans modification le texte de l'article 108bis.

Le chapitre 13 reproduit quelques dispositions particulières, dont celles très importantes sur la procédure de révision de la Constitution (art. 142 nouveau).

Les articles 109 et 111 en vigueur ont été transférés au chapitre 1er et sont reproduits d'une façon modifiée respectivement aux articles 8 et 10 nouveaux.

A l'article 139 nouveau (art. 110 en vigueur), la Commission propose d'omettre le paragraphe (2) qui trouve mieux sa place dans la législation sur le statut des fonctionnaires publics.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de ne pas reprendre dans le texte de la révision constitutionnelle les articles 116, 117, 119 et 120 qui constituent des dispositions transitoires dans le contexte de la Constitution en vigueur, mais qui doivent être omises, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité juridique.

Toutefois, il faudra ajouter en cours de procédure de révision un article nouveau prévoyant l'abrogation de la Constitution en vigueur et réglant la question de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

*

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

### Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1.– De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine*

**Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible. (cf. article 1 de la Constitution)

**Art. 2.** Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. (cf. article 51, paragraphe (1) de la Constitution)

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation.

Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays. (cf. article 32, paragraphe (1) de la Constitution)

**Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. (cf. article 33, 1ère phrase de la Constitution)

**Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. (cf. article 32bis de la Constitution)

*Section 2.– Du territoire*

**Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. (cf. article 37, alinéa 5 de la Constitution)

**Art. 7.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. (cf. article 2 de la Constitution)

**Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement.

Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves. (cf. articles 71 et 109 de la Constitution)

*Section 3.– De la nationalité et des droits politiques*

**Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits. (cf. article 9, alinéa 2 de la Constitution)

Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. (cf. article 9, alinéa 3 Constitution)

**Art. 10.** Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. (cf. article 111 de la Constitution)

## Chapitre 2.– *Des libertés publiques et des droits fondamentaux*

### *Section 1.– Dignité*

**Art. 11.** La dignité humaine est inviolable.

**Art. 12.** La peine de mort ne peut être établie. (cf. article 18 de la Constitution)

**Art. 13.** Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.

**Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. (cf. article 11, paragraphe (1) de la Constitution)

**Art. 15.** L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. (cf. article 11, paragraphe (3) de la Constitution)

### *Section 2.– Egalité*

**Art. 16.** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. (cf. article 11, paragraphe (2) de la Constitution)

**Art. 17.** Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. (cf. article 10bis de la Constitution)

### *Section 3.– Libertés*

**Art. 18.** La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. (cf. article 12 de la Constitution)

**Art. 19.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. (cf. article 13 de la Constitution)

**Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. (cf. article 14 de la Constitution)

**Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. (cf. article 17 de la Constitution)

**Art. 22.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. (cf. article 15 de la Constitution)

**Art. 23.** 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 établis par la loi. (cf. article 16 de la Constitution)

**Art. 24.** La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne pourra jamais être établie. (cf. article 24 de la Constitution)

**Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. (cf. article 25 de la Constitution)

**Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. (cf. article 26 de la Constitution)

**Art. 27.** Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. (cf. article 28 de la Constitution)

**Art. 28.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. (cf. article 19 de la Constitution)

**Art. 29.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. (cf. article 20 de la Constitution)

**Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. (cf. article 21 de la Constitution)

**Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. (cf. article 22 de la Constitution)

**Art. 32.** L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.

Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.

La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.

Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. (cf. article 23 de la Constitution)

*Section 4.– Solidarité et citoyenneté*

**Art. 33.** La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit.

La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. (cf. article 11, paragraphe (4) de la Constitution)

**Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. (cf. article 11, paragraphe (5) de la Constitution)

**Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. (cf. article 11, paragraphe (6), alinéa 1er de la Constitution)

En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements. (cf. article 11, paragraphe (6), alinéa 2 de la Constitution)

La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. (cf. article 11, paragraphe (6), alinéa 3 de la Constitution)

**Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

Il promeut la protection et le bien-être des animaux. (cf. article 11bis de la Constitution)

**Art. 37.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié.

**Art. 38.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. (cf. article 27, 1ère phrase de la Constitution)

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens.

**Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. (cf. article 30 de la Constitution)

**Art. 40.** 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. (cf. article 31 de la Constitution)

**Art. 41.** La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire. (cf. article 29 de la Constitution)

L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise.

## Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*

### *Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance*

**Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation.

**Art. 43.** A défaut de descendance de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.

A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. (cf. article 7, alinéa 2 de la Constitution)

**Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. (cf. article 5, paragraphe (1), 1ère phrase de la Constitution)

**Art. 45.** Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant:

„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles." (cf. article 5 de la Constitution)

**Art. 46.** A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent.

**Art. 47.** Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. (cf. article 6 de la Constitution)

**Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence.

**Art. 49.** La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42.

Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45.

Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg.

**Art. 50.** A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité.

**Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc.

Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. (cf. article 42 de la Constitution)

*Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc*

**Art. 52.** Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même. (cf. article 32, paragraphe (2) de la Constitution)

Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays. (cf. article 33, 2ième phrase de la Constitution)

Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. (cf. article 45 de la Constitution)

**Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable. (cf. article 4 de la Constitution)

**Art. 54.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. (cf. article 36 de la Constitution)

**Art. 55.** Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. (cf. article 32, paragraphe (3) de la Constitution)

Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. (cf. article 32, paragraphe (4) de la Constitution)

**Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. (cf. article 38 de la Constitution)

**Art. 57.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. (cf. article 41 de la Constitution)

**Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. (cf. article 40 de la Constitution)

**Art. 59.** Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale.

Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. (cf. article 43 de la Constitution)

**Art. 60.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. (cf. article 44 de la Constitution)

## Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*

### *Section 1.– Fonctions et composition*

**Art. 61.** La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. (cf. article 50 de la Constitution)

**Art. 62.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

(2) L'élection est directe.

(3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi.

(4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:
– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

(cf. article 51, paragraphes (3) à (6) de la Constitution)

**Art. 63.** Pour être électeur, il faut:
1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
2° jouir des droits civils et politiques;
3° être âgé de dix-huit ans accomplis.

Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. (cf. article 52, alinéas 1 et 2 de la Constitution)

**Art. 64.** Pour être éligible, il faut:
1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;
2° jouir des droits civils et politiques;
3° être âgé de dix-huit ans accomplis;
4° être domicilié dans le Grand-Duché.

Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. (cf. article 52, alinéas 3 et 4 de la Constitution)

**Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:

1° les condamnés à des peines criminelles;

2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.

Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.

Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. (cf. article 53 de la Constitution)

**Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:

1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;

2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;

3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;

4° avec celles de membre de la Cour des comptes;

5° avec celles de commissaire de district;

6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;

7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.

(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. (cf. article 54, paragraphes (1) et (2) de la Constitution)

**Art. 67.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. (cf. article 58 de la Constitution)

**Art. 68.** Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.

Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. (cf. article 54, paragraphe (3) de la Constitution)

**Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. (cf. article 55 de la Constitution)

**Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans. (cf. article 56 de la Constitution)

*Section 2.– Organisation et fonctionnement*

**Art. 71.** (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. (cf. article 57, paragraphe (1) de la Constitution)

(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement. (cf. article 57, paragraphe (2) de la Constitution)

(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés. (cf. article 57, paragraphe (3) de la Constitution)

**Art. 72.** A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. (cf. article 60 de la Constitution)

**Art. 73.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. (cf. article 61 de la Constitution)

**Art. 74.** Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. (cf. article 62 de la Constitution)

**Art. 75.** La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. (cf. articles 51, paragraphe (2) et 70 de la Constitution)

**Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.

(2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement. (cf. article 72, paragraphe (1) de la Constitution)

(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire.

**Art. 77.** La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.

Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. (cf. article 72, paragraphe (2) de la Constitution)

**Art. 78.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99.

Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. (cf. article 74 de la Constitution)

*Section 3.– Attributions législatives*

**Art. 79.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption. (cf. article 47, alinéa 1er de la Constitution)

**Art. 80.** Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. (cf. article 47, alinéa 2 de la Constitution)

**Art. 81.** Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. (cf. article 46 de la Constitution)

**Art. 82.** La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. (cf. article 66 de la Constitution)

**Art. 83.** La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. (cf. article 65 de la Constitution)

**Art. 84.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. (cf. article 59 de la Constitution)

**Art. 85.** La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. (cf. article 34 de la Constitution)

**Art. 86.** L'initiative législative populaire est réglée par la loi.

**Art. 87.** La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi. (cf. article 51, paragraphe (7) de la Constitution)

*Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés*

**Art. 88.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. (cf. article 64 de la Constitution)

Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés.

**Art. 89.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés. (cf. article 67, alinéa 2 de la Constitution)

*Section 5.– Statut du député*

**Art. 90.** 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. (cf. article 68 de la Constitution)

**Art. 91.** A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.

Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.

L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. (cf. article 69 de la Constitution)

**Art. 92.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. (cf. article 75 de la Constitution)

## Chapitre 5.– *Du Gouvernement*

**Art. 93.** Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat. (cf. article 76, alinéa 1er de la Constitution)

**Art. 94.** (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. (cf. article 77 de la Constitution)

(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes. (cf. article 76, alinéa 1er de la Constitution)

(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit:

„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité." (cf. article 110, paragraphe (2) de la Constitution)

**Art. 95.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle.

**Art. 96.** Le Gouvernement dirige la politique générale du pays.

**Art. 97.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. (cf. article 76, alinéa 2 de la Constitution)

**Art. 98.** (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.

(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement.

**Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.

(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.

(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement.

**Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. (cf. article 35 de la Constitution)

**Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. (cf. article 78 de la Constitution)

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

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

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

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

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

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

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

(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. (cf. article 81 de la Constitution)

(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. (cf. article 83 de la Constitution)

**Art. 102.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence. (cf. article 80 de la Constitution)

(2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.

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

(4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat.

## Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*

**Art. 103.** Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.

L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. (cf. article 83bis de la Constitution)

## Chapitre 7.– *De la Justice*

### *Section 1.– Dispositions communes*

**Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. (cf. article 49, alinéa 1er de la Constitution)

**Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.

Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

**Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. (cf. article 84 de la Constitution)

**Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. (cf. article 85 de la Constitution)

**Art. 108.** Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. (cf. article 86 de la Constitution)

**Art. 109.** L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. (cf. article 87 de la Constitution)

**Art. 110.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. (cf. article 88 de la Constitution)

**Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. (cf. article 89 de la Constitution)

**Art. 112.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. (cf. article 95, 1ère phrase de la Constitution)

**Art. 113.** La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. (cf. article 95, 2ième phrase de la Constitution)

**Art. 114.** Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.

Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. (cf. article 91 de la Constitution)

**Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. (cf. article 92 de la Constitution)

**Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. (cf. article 93 de la Constitution)

*Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire*

**Art. 117.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. (cf. article 90 de la Constitution)

**Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.

La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. (cf. article 94 de la Constitution)

*Section 3.– Des juridictions administratives*

**Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.

(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.

(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.

(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. (cf. article 95bis de la Constitution)

*Section 4.– De la Cour Constitutionnelle*

**Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.

(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.

(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. (cf. article 95ter de la Constitution)

## Chapitre 8.– *Des relations internationales*

**Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.

Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. (cf. article 37, alinéa 1er de la Constitution)

**Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. (cf. articles 49bis et 37, alinéa 2 de la Constitution)

**Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. (cf. article 37, alinéa 4 de la Constitution)

**Art. 124.** 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. (cf. article 118 de la Constitution)

### Chapitre 9.– *De la Force publique*

**Art. 125.** L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi. (cf. article 97 de la Constitution)

**Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi. (cf. article 37, dernier alinéa, 1ère partie de phrase de la Constitution)

**Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. (cf. article 37, dernier alinéa, 2e partie de phrase de la Constitution)

### Chapitre 10.– *Des Finances*

**Art. 128.** .Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. (cf. article 99, 1er tiret de la Constitution)

**Art. 129.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. (cf. article 100 de la Constitution)

**Art. 130.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. (cf. article 101 de la Constitution)

**Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés.

(2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.

(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. (cf. article 99, 2ième à 7ième phrases de la Constitution)

**Art. 132.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. (cf. article 103 de la Constitution)

**Art. 133.** Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. (cf. article 104 de la Constitution)

**Art. 134.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. (cf. article 105 de la Constitution)

**Art. 135.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. (cf. article 106 de la Constitution)

### Chapitre 11.– *Des Communes*

**Art. 136.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.

(2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.

(3) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal.

Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle.

(4) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

(5) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution.

(6) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.

(7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. (cf. article 107 de la Constitution)

(8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. (cf. articles 99, avant-dernière phrase et 107 de la Constitution)

**Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. (cf. article 108 de la Constitution)

### Chapitre 12.– *Des Etablissements publics*

**Art. 138.** La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. (article 108bis de la Constitution)

### Chapitre 13.– *Dispositions particulières*

**Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. (cf. article 110 de la Constitution)

**Art. 140.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. (cf. article 112 de la Constitution)

**Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. (cf. article 113 de la Constitution)

**Art. 142.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. (cf. article 114 de la Constitution)

**Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. (cf. article 115 de la Constitution)

**Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.

Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi.

**Art. 145.** Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

Les chiffres entre parenthèses renvoient aux articles correspondants de la Constitution en vigueur.

### Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1.– De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine*

*Article 1er (article 1er)*

Le libellé de l'article 1er a fait l'objet, depuis 1848, de quatre révisions, à savoir en 1856, 1865, 1948 et 1998.

Pour le Constituant de 1848, le Grand-Duché de Luxembourg *„forme un Etat indépendant, indivisible et inaliénable"*.

Les dispositions inscrites dans la Constitution de 1848 et dans celle de 1856 retiennent que notre pays fait partie de la Confédération germanique. Ces dispositions sont abrogées par le Constituant de 1868, qui, à la suite du Traité de Londres, complète la première phrase du texte de 1848 par l'ajout que le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat *„perpétuellement neutre"*. Cette dernière qualification est supprimée lors de la révision constitutionnelle de 1948 qui énonce pour l'article 1er le libellé suivant:

*„Le Grand-Duché de Luxembourg forme un Etat libre, indépendant et indivisible."*

Le Constituant de 1998 a ajouté au libellé de 1948 le terme *„démocratique",* dans le souci d'affirmer que l'Etat est basé sur un certain nombre d'éléments constitutifs d'un Etat de droit qui vont plus loin que le terme de *„démocratie parlementaire"* inscrit à l'article 51 de la Constitution. Parmi ces éléments, les auteurs de la révision de 1998 ont cité la séparation des pouvoirs, la garantie des droits fondamentaux, le pluralisme politique. En somme l'affirmation que l'Etat est *„démocratique"* constitue une pétition d'un principe que la Constitution doit concrètement mettre en œuvre. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de supprimer le terme *„démocratique"* à l'article 1er et d'inscrire à l'article 2 les dispositions actuelles de l'article 51, paragraphe (1).

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de compléter le texte de l'article 1er par un nouvel ajout retenant que l'Etat est un Etat *„de droit"*.

L'Etat lui-même et les instances participant au pouvoir doivent en effet agir selon les règles de droit (Rechtsstaat), par opposition à l'Etat où règne le bon vouloir ou l'arbitraire.

Le terme *„indivisible",* qui visait en 1848 *„à rendre impossible le partage du territoire du Grand-Duché entre deux ou plusieurs membres de la dynastie"* (Conseil d'Etat, doc. parl. 3895[1]), peut garder son utilité. Le principe de l'indivisibilité du territoire interdit toute démarche visant à porter atteinte aux attributions et compétences territoriales fixées par la Constitution elle-même.

*Article 2 (article 51, paragraphe (1))*

La plupart des Constitutions modernes définissent le régime politique de l'Etat.

La forme politique du Grand-Duché de Luxembourg est celle d'une monarchie constitutionnelle. Les fonctions du chef de l'Etat qui sont héréditaires dans la famille grand-ducale sont définies par la Constitution. Celle-ci prévoit que le Grand-Duc n'a *„d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même"*.

La Constitution en vigueur n'emploie nulle part le terme de *„monarchie"* pour définir le régime politique. L'article 51, paragraphe (1), retient toutefois que *„Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire."*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis que la disposition de l'article 51 actuel caractérise suffisamment le régime politique du Grand-Duché de Luxembourg. Elle propose de reprendre ce texte à l'article 2.

*Article 3 (article 32, paragraphe (1))*

Cet article reprend la première phrase du premier paragraphe de l'article 32, en remplaçant les termes *„puissance souveraine"* par celui de *„souveraineté"*.

La deuxième phrase de l'article 32 (1) est modifiée, à l'instar de la Constitution belge, pour mieux tenir compte de la réalité politique et surtout pour mettre le texte en concordance avec d'autres dispositions constitutionnelles qui réservent certaines compétences, indépendamment de celles attribuées au Grand-Duc, à d'autres organes, notamment à la Chambre des Députés.

Le texte proposé ne se prononce pas sur les pouvoirs qui doivent intervenir dans l'exercice de la souveraineté. Ces pouvoirs sont suffisamment déterminés par la Constitution et d'autres lois particulières.

*Article 4 (article 33, première phrase)*

Cet article reprend textuellement la première phrase de l'article 33 de la Constitution, tel qu'il a été adopté lors de la révision du 12 janvier 1998 (doc. parl. 3908).

Pour le Constituant de 1998, le Grand-Duc incarne, en tant que chef de l'Etat, la continuité de l'Etat et des institutions.

A côté des attributions formelles inscrites dans la Constitution, les auteurs de la révision constitutionnelle de 1998 ont relevé trois fonctions du Grand-Duc qui caractérisent son rôle dans la réalité politique luxembourgeoise:

> *„Tout d'abord, il y a la fonction symbolique du Grand-Duc dans son action au Luxembourg et à l'étranger: le chef de l'Etat exprime l'identité du pays, il symbolise l'unité et la permanence de l'Etat au-delà des divisions politiques.*
>
> *Il y a ensuite la fonction importante de gardien des institutions. Cette fonction est matériellement assurée par des dispositions constitutionnelles qui assurent au chef de l'Etat une permanence supérieure à celle des autres institutions et notamment du Parlement.*
>
> *Il y a enfin la fonction d'arbitre: Dans des circonstances difficiles, le chef de l'Etat peut exercer son influence morale. De même, le pouvoir lui revient de choisir la personne qui doit assurer la présidence du Gouvernement. Evidemment, ce faisant, il doit faire en sorte que le Gouvernement puisse trouver un soutien parlementaire suffisant et donc respecter le choix du corps électoral."* (Doc. parl. 3908[2], page 3)

*Article 5 (article 32bis)*

Les partis politiques ont été inscrits dans la Constitution par la révision constitutionnelle votée par la Chambre des Députés le 5 décembre 2007 et le 11 mars 2008 (doc. parl. 5673).

L'article 5 reprend textuellement le libellé de l'article 32bis.

*Section 2.– Du territoire*

*Article 6 (article 37, alinéa 5)*

Les dispositions de l'article 6 sont reprises textuellement de l'article 37, alinéa 5.

Tout ce qui touche à une modification de la configuration territoriale, y compris toute adaptation des frontières, est soumis à l'approbation de la Chambre des Députés.

Cette approbation intervient sous forme d'une loi votée à la majorité simple. Comme tout ce qui touche à cette matière est le fruit de négociations menées avec d'autres Etats, les députés n'ont guère de possibilité de présenter des amendements sans mettre en cause l'accord conclu.

*Article 7 (article 2)*

Cet article correspond au texte actuel de l'article 2 qui est resté inchangé depuis 1848.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle maintient le texte dans sa forme actuelle, même si la référence aux cantons ne présente guère d'utilité. Les résultats des discussions en cours sur une éventuelle réorganisation territoriale permettront de revenir, le moment venu, sur le contenu de cet article.

*Article 8 (articles 71 et 109)*

L'article 8 regroupe les dispositions des articles 71 et 109.

L'article 71 prévoit que *„les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché"*.

Aux termes de l'article 109 *„la ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement"*, qui *„ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves"*.

Ces textes datent de 1848 et n'ont pas subi de modifications depuis lors. Le fait de réunir dans un seul article les dispositions des articles 71 et 109 permet de les adapter et de prévoir notamment que le siège de la Chambre des Députés, à l'instar de ce qui est prévu pour le Gouvernement, ne peut être déplacé que momentanément et pour des raisons graves.

Le terme „siège" vise le lieu où les institutions publiques et administratives sont installées. Le texte n'exclut pas la tenue de réunions à l'extérieur de la ville de Luxembourg.

*Section 3.– De la nationalité et des droits politiques*

*Article 9 (article 9)*

Cet article reproduit les dispositions de l'article 9 de la Constitution, en tenant toutefois compte des modifications en relation avec l'article 9, alinéa 1er (doc. parl. 5672) et celle portant abrogation de l'article 10 (doc. parl. 5595) adoptées par les votes de la Chambre des Députés le 30 avril et 15 octobre 2008.

*Article 10 (article 111)*

Cet article qui correspond à l'article 111 de la Constitution en vigueur est resté inchangé depuis la Constitution de 1848 où il figurait en tant qu'article 115.

Il est proposé de maintenir cet article dans sa substance, tout en adaptant plusieurs termes. Ainsi les termes *„tout étranger"* sont remplacés par *„toute personne"*. La protection *„accordée aux personnes et aux biens"* n'est pas limitée aux étrangers. Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché jouit de cette protection. Par ailleurs, le terme *„personne"* paraît plus approprié que le terme *„étranger",* qui a souvent une connotation désestimante.

La Commission propose de remplacer les termes *„sauf les exceptions établies par la loi"* par les termes *„conformément à la Constitution et aux lois"* alors que la Constitution elle-même exclut les non-Luxembourgeois de certains droits, notamment des droits politiques. Elle n'a pas jugé nécessaire de renvoyer aux droits garantis aux étrangers par les conventions internationales ratifiées par notre pays.

## Chapitre 2.– *Des libertés publiques et des droits fondamentaux*

*Section 1.– Dignité*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose pour ce chapitre une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, autour des mots-clés de dignité, égalité et libertés. Les garanties dans le domaine social et économique et dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen en face de l'administration publique sont regroupés sous les termes *„solidarité et citoyenneté"*.

*Article 11 (article nouveau)*

La Commission propose de mettre comme premier article de ce chapitre une disposition qui énonce la valeur du respect de la dignité humaine. L'inviolabilité de la dignité humaine constitue le fondement même des droits fondamentaux.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme retient en principe dans son préambule *„que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde"*.

Parmi les droits de l'homme qui expriment directement une mise en application du principe de la dignité humaine, figurent en premier lieu les quatre droits élémentaires qui forment le noyau dur des droits de l'homme:

- droit à la vie,
- droit de ne pas être torturé ou de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants,
- droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude, et

• droit à la non-rétroactivité de la loi pénale.

L'interdiction de la peine de mort et le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale sont inscrits aux articles 12 et 18 ci-après.

*Article 12 (article 18)*

Sans observations.

*Article 13 (article nouveau)*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'inscrire dans la Constitution un article nouveau qui retient le principe de l'interdiction de la torture en reprenant le texte inscrit dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme: *„Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants."*

*Article 14 (article 11, paragraphe (1))*

Sans observations.

*Article 15 (article 11, paragraphe (3))*

Sans observations.

*Section 2.– Egalité*

*Article 16 (article 11, paragraphe (2))*

Sans observations.

*Article 17 (article 10bis)*

Sans observations.

*Section 3.– Libertés*

*Article 18 (article 12)*

Sans observations.

*Article 19 (article 13)*

Sans observations.

*Article 20 (article 14)*

Sans observations.

*Article 21 (article 17)*

Sans observations.

*Article 22 (article 15)*

Sans observations.

*Article 23 (article 16)*

Sans observations.

*Article 24 (article 24)*

Sans observations.

*Article 25 (article 25)*

Sans observations.

*Article 26 (article 26)*

Sans observations.

*Article 27 (article 28)*

Cet article a fait l'objet d'un projet de révision de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle déposée à la Chambre des Députés par M. Georges Margue en date du 24 mars 1994. Ce projet visait à regrouper en un seul article les dispositions actuelles des articles 15 et 28 de la Constitution (doc. parl. 3899).

Le texte retenu était libellé comme suit:

„**Art. 15.–** *Toute personne bénéficie du droit à l'inviolabilité de la vie privée. Le secret de toutes les formes de communication est garanti. Aucune restriction ne peut y être apportée, si ce n'est dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit, les restrictions s'effectuant sous le contrôle d'une instance judiciaire.“*

Dans son avis du 6 mai 1994, le Conseil d'Etat constate d'abord que d'après l'article 28 de la Constitution, le secret des lettres est inviolable et que la Constitution ne prévoit pas expressément la possibilité d'y déroger. Toutefois, ces dérogations existent. Le Conseil d'Etat en cite quelques-unes et il en conclut que le secret des lettres *„n'a jamais été considéré comme absolu, ni dans la législation, ni dans la pratique judiciaire“*.

Pour le Conseil d'Etat le terme *„droit au respect de la vie privée couvre en effet un domaine juridique très vaste, et il est difficile, voire impossible, d'en donner une définition qui soit utilisable au plan juridique“*.

Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il convient de consacrer le respect de la vie privée dans la Constitution, comme notre pays est tenu au respect de ce droit en vertu de l'article 8 de la Convention des Droits de l'Homme qui prévoit: *„1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.“*

Finalement, le Conseil d'Etat propose de maintenir dans la Constitution la référence à l'inviolabilité du domicile en proposant le texte suivant:

*„Toute personne a droit à l'inviolabilité de son domicile et de ses communications à caractère personnel sous toutes leurs formes.*

*Aucune restriction ne peut être apportée à ces droits, si ce n'est dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine.“*

Dans le cadre des amendements transmis au Conseil d'Etat en date du 23 avril 1999, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de faire voter les restrictions prévues en matière de droit à l'inviolabilité du domicile et des communications à caractère personnel avec la même majorité qualifiée que celle prévue par les modifications de la Constitution.

Dans son avis complémentaire, juridiquement bien fondé, du 4 mai 1999, le Conseil d'Etat marque *„son opposition décidée“* à cette proposition.

Dans sa réunion du 16 février 2000, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle décide de maintenir l'article 15 dans sa forme actuellement en vigueur et de reprendre à l'article 28 le texte sur les communications à caractère personnel en le complétant par un ajout relatif au contrôle des mesures dérogatoires prises en vertu de la loi à l'encontre du principe énoncé à l'alinéa 1er du présent article.

Dans le cadre des discussions sur un nouvel ordonnancement de la Constitution, la Commission retient finalement le libellé suivant:

*„Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.*

*Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.“*

Ce texte s'aligne au texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 mai 1994 (doc. parl. 3899[1]).

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle insiste cependant d'y ajouter l'obligation pour le législateur de prévoir des mécanismes de contrôles, judiciaires ou autres, pour les restrictions apportées à l'inviolabilité des communications à caractère personnel.

*Article 28 (article 19)*

Sans observations.

*Article 29 (article 20)*

Sans observations.

*Article 30 (article 21)*

Sans observations.

*Article 31 (article 22)*

Sans observations.

*Article 32 (article 23)*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa 1er ayant la teneur suivante: *„L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.“*

Cette phrase introduite dans la Constitution en 1948 devait permettre de régler notamment l'assistance médicale et sociale dans l'enseignement. Avec la révision du 29 mars 2007 de l'article 11, paragraphe (5) de la Constitution il ne paraît pas opportun de maintenir la deuxième phrase de l'alinéa 1er.

Pour le surplus, la Commission a procédé à plusieurs adaptations de texte qui s'imposent à la suite des modifications législatives intervenues au cours des dernières années. Elle a reformulé à l'alinéa 3 la phrase réservant à la loi *„tout ce qui est relatif à l'enseignement“* en limitant l'intervention législative à régler la matière de l'enseignement quant aux principes, le détail de la réglementation pouvant faire l'objet de règlements d'exécution.

*Section 4.– Solidarité et citoyenneté*

*Article 33 (article 11, paragraphe (4))*

Sans observations.

*Article 34 (article 11, paragraphe (5))*

Sans observations.

*Article 35 (article 11, paragraphe (6))*

Sans observations.

*Article 36 (article 11bis)*

Sans observations.

*Article 37 (article nouveau)*

Dans une résolution adoptée par la Chambre des Députés en date du 1er février 2007, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été chargée *„d'étudier l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise“*.

Dans les considérants, les auteurs de cette résolution invoquent la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 qui prévoit dans son article 25.1. que *„toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires“*.

Ils citent également, à l'appui de leur résolution, la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, notamment l'article 31 de la Partie I qui précise que *„toute personne a droit au logement“,* et

le même article de la Partie II: *„En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées: 1) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes."*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis que le droit au logement, qui est inscrit dans les Constitutions de plusieurs Etats européens (Portugal art. 65, Espagne art. 47) peut trouver sa place dans la Constitution luxembourgeoise sous forme d'une obligation de moyens qui s'impose à l'Etat. La Commission propose le texte suivant:

*„L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié."*

*Article 38 (article 27, première phrase)*

L'article 38 ne reprend que la première phrase de l'article 27 du texte actuel sur le droit de pétition. La deuxième phrase qui réserve aux autorités constituées le droit d'adresser des pétitions en nom collectif est supprimée.

Le texte proposé correspond à la proposition de révision transmise au Conseil d'Etat le 24 mai 2006 (doc. parl. 3906[2]).

*Article 39 (article 30)*

Sans observations.

*Article 40 (article 31)*

Sans observations.

*Article 41 (article 29)*

Aux termes de l'article 29 de la Constitution *„la loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire"*.

Ce texte en vigueur depuis la révision constitutionnelle du 6 mai 1948 a abandonné à la loi la réglementation de l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire.

Contrairement aux textes en vigueur avant 1948 le constituant a omis, pour des raisons historiques, de désigner expressément les langues usuelles de notre pays.

En effet, le texte de l'article 30 de la Constitution de 1848 repris sous l'article 29 par la Constitution de 1856 disposait que *„l'emploi des langues allemande et française est facultatif. L'usage n'en peut être limité"*.

Nonobstant le texte de l'article 29 de la Constitution adopté en 1948, ce n'est que la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues qui a réglé cette matière. Cette même loi retient dans son article 1er que *„la langue nationale des Luxembourgeois est le luxembourgeois"*.

Plusieurs propositions de révision constitutionnelle (doc. parl. 5546 et 5702) visent à faire inscrire cette même disposition dans la Constitution. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'a pas suivi ces propositions alors que la langue luxembourgeoise, comme moyen de communication, n'est pas seulement la langue des Luxembourgeois, mais de tous les citoyens qui vivent et travaillent dans notre pays. Par ailleurs, la Commission est d'avis que l'adoption de ce texte réservant à la langue luxembourgeoise une prééminence par rapport aux langues française et allemande, poserait des problèmes constitutionnels d'application de la loi du 24 février 1984 qui place les trois langues, luxembourgeoise, française et allemande, sur un pied d'égalité quant à leur emploi en matière administrative et judiciaire.

La Commission ne veut pas modifier le régime des langues prévu par la loi du 24 février 1984. Soucieuse des demandes récurrentes pour faire inscrire dans la loi fondamentale la langue luxembourgeoise, la Commission s'est mise d'accord, dans une large majorité, sur un texte qui reprend le régime des langues de la loi de 1984, tout en imposant dans une deuxième phase, l'obligation à l'Etat de promouvoir la langue luxembourgeoise.

## Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*

*Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance*

*Article 42 (article 3)*

Le texte de l'article 3 actuellement en vigueur dit que *„La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau (…)"*.

L'article nouveau, s'inspirant du texte de l'article 85 de la Constitution belge, remplace les termes de *„La Couronne"* par les termes *„Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc"*.

En remplaçant les termes *„La Couronne"* par les termes *„Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc",* l'article 42 souligne que la monarchie luxembourgeoise est une monarchie constitutionnelle. Les pouvoirs du Grand-Duc sont déterminés par la Constitution. Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution. Tous ces pouvoirs, mais uniquement ces pouvoirs constitutionnels, sont héréditaires dans la famille grand-ducale.

Les termes *„Couronne du Grand-Duché"* ne donnent aucune indication sur les pouvoirs qui y sont rattachés ou qui en découlent. Les termes proposés de *„pouvoirs constitutionnels"* déterminent avec assez de précision les pouvoirs héréditaires du Grand-Duc.

L'inscription dans la Constitution luxembourgeoise du principe de l'hérédité des fonctions du Grand-Duc dans la famille de Nassau et la détermination des modalités de la dévolution de la Couronne exigent que le texte se réfère non pas au souverain régnant, mais au premier souverain de la branche régnante de la famille de Nassau, le Grand-Duc Adolphe, qui a régné comme Grand-Duc de Luxembourg du 23 novembre 1890 au 17 novembre 1905.

Le texte proposé, à l'instar de l'article 85 de la Constitution belge, prévoit que les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, ce qui exclut les collatéraux et les alliés. La descendance doit être naturelle, ce qui exclut les enfants adoptifs. Elle doit être légitime, d'où l'exclusion des enfants naturels. Surtout cette dernière disposition peut surprendre et apparaître comme discriminatoire. Toutefois, il convient de souligner que cette disposition n'a pas pour objet de régler la situation particulière de personnes, mais elle constitue une disposition de droit constitutionnel d'ordre politique appelée à régler la succession au trône d'après des normes juridiques excluant toute incertitude et toute surprise. Le successeur légitime est connu en principe dès sa naissance. L'admission des enfants naturels en matière de succession au trône y introduirait un élément d'incertitude et de trouble, d'autant que l'histoire nous enseigne que l'existence d'enfants naturels n'apparaît en public qu'au moment opportun, parfois même à l'insu des personnes concernées.

Il faut par ailleurs relever que dans les monarchies régnantes, le successeur au trône ne peut contracter mariage sans le consentement du Roi. Cette disposition se retrouve notamment dans les Constitutions belge (art. 85, alinéa 2), espagnole (art. 57, alinéa 3) et néerlandaise (art. 28). Cette disposition n'a pas été reprise dans la proposition de révision de la Constitution luxembourgeoise, alors qu'elle figure dans le Pacte de famille de la Maison de Nassau. La Constitution fait mention du Pacte de famille dans le dernier chapitre.

Le texte retient que les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires par ordre de primogéniture sans faire référence au sexe du successeur. Le texte nouveau établit ainsi, contrairement aux dispositions du Pacte de famille de la Maison de Nassau, l'égalité entre hommes et femmes.

La succession se fait par ordre de représentation. Le terme de *„représentation"* constitue en droit successoral une fiction destinée à permettre aux descendants d'un successible prédécédé de venir à la succession dans la place et le degré du prédécédé. Dans le contexte du présent article, la représentation indique sans ambiguïté qu'en cas de prédécès de l'enfant aîné du Grand-Duc régnant, les enfants du prédécédé viennent prioritairement à la succession avant les autres enfants du monarque régnant.

L'article 42 doit être mis en relation avec les dispositions du dernier chapitre concernant notamment la mise en application des dispositions de l'article 42. Pour bien marquer que les nouvelles dispositions relatives à la succession au trône ne peuvent produire leurs effets que pour l'avenir, il faut préciser qu'elles ne s'appliqueront qu'aux descendants du Grand-Duc Henri.

*Article 43 (article 7, alinéa 2)*

Les dispositions de cet article présentent un intérêt certain, même s'il n'est pas prévisible qu'elles peuvent devenir applicables.

*Article 44 (article 5, paragraphe (1), 1ère phrase)*

Cet article reprend sans modification la première phrase de l'article 5 en vigueur.

*Article 45 (article 5, paragraphe (2))*

La formule du serment à prononcer par le Grand-Duc au moment de l'accession au trône reste inchangée.

Toutefois, le texte proposé reprend le texte inscrit dans la Constitution belge liant la prise de possession du trône à la prestation du serment. La prestation du serment marque le moment à partir duquel le Grand-Duc peut exercer la fonction de chef de l'Etat. Le refus de prêter le serment mettrait le futur souverain dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions et devrait être considéré comme une renonciation au trône.

Le texte proposé relève et précise la valeur et la portée du serment. Marquant le début du règne du nouveau souverain, le serment présente son engagement solennel de respecter la Constitution et les lois du pays.

Contrairement au texte en vigueur, qui laisse dans le vague, tant le délai au cours duquel le serment doit être prêté que la portée de celui-ci, le texte nouveau retient à l'article 46 le délai qui s'impose et il précise la portée du serment à l'article 45.

Le texte dit que le serment se prête devant les membres de la Chambre des Députés. Si le serment est en principe prêté devant l'ensemble des membres de la Chambre des Députés, le texte n'exclut pas qu'il peut intervenir devant une députation de la Chambre des Députés.

*Article 46 (article nouveau)*

La prestation du serment du Grand-Duc doit intervenir rapidement. Le délai entre deux règnes doit être aussi court que possible. Il faut donc que la Constitution impose à la Chambre des Députés un délai pour se réunir afin que le Grand-Duc puisse prêter le serment prescrit par la Constitution. La Chambre doit se réunir au plus tard le dixième jour après le décès ou après l'abdication du Grand-Duc en vue de l'assermentation de son successeur.

En cas d'abdication, la prestation de serment peut être arrangée de façon à ce que l'acte d'abdication et de prestation du serment interviennent dans le cadre d'une même cérémonie.

En cas de décès du Grand-Duc, il ne faut pas que l'interrègne se prolonge et dure. Nonobstant les retenues et les convenances à observer par respect au souverain défunt, l'assermentation de son successeur doit se faire dans de brefs délais.

*Article 47 (article 6)*

Si le successeur au trône est mineur au moment du décès ou de l'abdication de son prédécesseur, il faut régler la régence ou la tutelle.

La tutelle, réglée par le Code civil, est l'affaire de la famille du mineur.

La Chambre des Députés doit, en cas de minorité du Grand-Duc, pourvoir à la régence. Les conditions pour être régent sont fixées à l'article 49. Alors que le tuteur du Grand-Duc mineur ne doit s'occuper que de la personne et des biens du mineur, le régent exerce les fonctions constitutionnelles du Grand-Duc.

La désignation d'un régent étant une question d'intérêt national, il revient à la Chambre des Députés d'y pourvoir dans le délai de 10 jours à partir du décès ou de l'abdication du Grand-Duc. La Chambre des Députés doit s'en tenir aux conditions prévues à l'article 49.

*Article 48 (article nouveau)*

La Constitution doit évoquer et régler les situations de crise. Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, l'article 48 prévoit une double démarche.

D'abord, il convient de désigner l'organe appelé à constater l'impossibilité pour le Grand-Duc d'exercer ses fonctions. Cette tâche ne peut revenir qu'au Conseil de Gouvernement. La Constitution

ne connaît pas à l'heure actuelle la notion de Conseil de Gouvernement. Toutefois le projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution (doc. parl. 5339) entend réserver au Conseil de Gouvernement des fonctions spécifiques qui sont reprises au chapitre relatif au Gouvernement. En cas de survenance de la situation prévue au présent article, le Conseil de Gouvernement doit informer immédiatement la Chambre des Députés de la situation.

Dans une deuxième étape, le texte prévoit que la Chambre des Députés doit se réunir dans les 10 jours. Au vu du constat présenté par le Conseil de Gouvernement, la Chambre pourvoit à la régence.

Le texte ne se prononce pas sur la fin de la régence. Toutefois, la décision de l'institution d'une régence étant prise par la Chambre des Députés, on doit également lui réserver le pouvoir d'y mettre fin après avoir constaté que le Grand-Duc peut reprendre ses fonctions.

Le régent désigné en cas de minorité du futur Grand-Duc cesse ses fonctions si le Grand-Duc atteint l'âge de la majorité de 18 ans.

*Article 49 (article nouveau)*

Cet article fixe les conditions à respecter par la Chambre des Députés lors de la désignation d'un régent.

Trois conditions doivent être remplies.

La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne.

Le régent doit être une personne majeure.

Le régent doit remplir les conditions de descendance prévues à l'article 42. Pour délimiter le choix du parlement et pour empêcher des tractations impossibles, la solution la plus évidente est de suivre l'ordre de descendance en respectant le rang.

La Chambre doit s'assurer que la personne susceptible d'assurer la régence est d'accord pour accepter ces fonctions, ce qui se fera par la prestation du serment.

Le texte prévoit dans son dernier alinéa que le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg, condition devant être remplie à partir de la prestation de serment.

*Article 50 (article nouveau)*

Cet article règle le problème de l'interrègne en inscrivant dans la loi fondamentale un texte repris de la Constitution du Royaume de Belgique (art. 90, alinéa 2).

L'article 45 prévoyant que le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'avec la prestation du serment, il est nécessaire d'organiser l'interrègne qui dure au maximum 10 jours.

La solution prévue dans la loi fondamentale belge pourrait être la plus appropriée, le Conseil de Gouvernement constituant l'organe le mieux placé pour assurer les prérogatives prévues au présent article.

*Article 51 (article 42)*

La lieutenance constitue une particularité luxembourgeoise de droit constitutionnel. Cette institution remonte à la Constitution du 12 octobre 1841 prévoyant dans son article 49 que le *„Roi Grand-Duc peut se faire représenter par un Prince du sang qui aura le titre de Lieutenant du Roi et résidera dans le Grand-Duché"*. Cette disposition reprise dans la Constitution de 1848 avec l'ajout que *„le représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs"* est restée inchangée jusqu'à nos jours.

Le Grand-Duché a connu cinq lieutenances.

Le 5 février 1850, le Prince Henri des Pays-Bas est nommé Lieutenant pour le Grand-Duché par son frère, le Roi Guillaume III. Cette lieutenance dure jusqu'au décès du Prince Henri en 1872.

La seconde lieutenance est celle du Prince Guillaume auquel le Grand-Duc Adolphe confie les pouvoirs de Lieutenant-Représentant le 4 avril 1902. Cette lieutenance prend fin avec le décès du Grand-Duc Adolphe le 17 novembre 1905, et avec l'accession au trône du Grand-Duc Guillaume.

Le Grand-Duc Guillaume lui-même, empêché d'exercer ses prérogatives, confie les fonctions de Lieutenant-Représentant à son épouse, la Grande-Duchesse Marie-Anne le 19 mars 1908. Cette lieu-

tenance prend fin le 18 novembre 1908, date à partir de laquelle la Grande-Duchesse Marie-Anne devient régente.

Le 28 avril 1961, la Grande-Duchesse Charlotte nomme le Grand-Duc Héritier Jean son Lieutenant-Représentant. Cette lieutenance prend fin par l'abdication de la Grande-Duchesse Charlotte et l'accession au trône du Grand-Duc Jean le 12 novembre 1964.

Le 3 mars 1998, le Grand-Duc Jean nomme le Grand-Duc Héritier Henri Lieutenant-Représentant. Cette cinquième lieutenance prend fin le 7 octobre 2000 avec l'abdication du Grand-Duc Jean et l'accession au trône du Grand-Duc Henri.

Dans l'histoire récente de la monarchie luxembourgeoise, la lieutenance constitue une institution qui a fait ses preuves alors qu'elle permet au souverain régnant d'associer le futur souverain à l'exercice de prérogatives constitutionnelles. Telle qu'elle est pratiquée, la lieutenance s'analyse comme une délégation de pouvoirs. Cette délégation peut être limitée dans le temps ou être accordée sans limitation. Elle peut être générale en permettant au lieutenant d'assumer toutes les prérogatives du Grand-Duc. Elle peut être partielle et ne porter que sur les prérogatives limitativement énumérées ou avoir une portée générale en réservant certaines prérogatives au délégant. Ainsi le Grand-Duc Adolphe, en instituant son fils son Lieutenant-Représentant, s'était réservé personnellement des affaires qui impliquent les relations avec les Souverains et Chefs de Gouvernement étrangers, ainsi que la collation de tous les titres et récompenses honorifiques à conférer par le Souverain.

Bien que les deux dernières lieutenances aient visé à associer le Prince Héritier à l'exercice des prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, le texte proposé de la Constitution n'entend pas limiter la lieutenance à cette seule personne. Toutefois, le texte entend limiter cette institution aux membres de la Famille Grand-Ducale, alors qu'aux termes du texte en vigueur depuis 1841, le Grand-Duc pouvait se faire représenter par un prince du sang, même sans lien de famille avec la maison régnante.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, convaincue de l'utilité de la lieutenance, veut restreindre le cercle des personnes susceptibles d'être appelées à exercer cette fonction.

*Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc*

Le terme de *„prérogatives“* est remplacé par celui de *„pouvoirs“*, afin d'harmoniser le texte constitutionnel et d'assurer un enchaînement sans failles entre l'intitulé et le premier article de la Section sous rubrique qui évoque les *„pouvoirs“* du Grand-Duc (article 52).

*Article 52 (articles 32, paragraphe (2), 33, deuxième phrase et 45)*

Cet article correspond à l'article 32, paragraphe (2) du texte en vigueur à l'exception du bout de phrase *„le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution“,* qui est devenu superfétatoire à la suite des dispositions inscrites dans la Constitution en relation avec la dévolution héréditaire des fonctions de Grand-Duc.

Le deuxième alinéa reprend l'article 33, deuxième phrase.

L'alinéa 3 correspond au texte de l'article 45 en vigueur.

*Article 53 (article 4)*

Cet article reprend les dispositions de l'article 4 actuellement en vigueur. Il doit être vu ensemble avec l'alinéa 3 de l'article précédant.

Ces deux dispositions qui prévoient, d'un côté, l'inviolabilité du Grand-Duc et, d'un autre côté, la responsabilité des membres du Gouvernement sont inséparablement liées.

L'inviolabilité du Grand-Duc signifie qu'il ne peut être ni accusé, ni poursuivi par personne, qu'il n'est justiciable d'aucune juridiction.

L'inviolabilité implique l'irresponsabilité, signifiant que le Grand-Duc n'a à répondre des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, ni du point de vue pénal, ni du point de vue politique.

Aussi tout acte, toute décision du Grand-Duc doit être contresigné par un membre du Gouvernement responsable.

L'irresponsabilité du Grand-Duc a comme contrepartie la responsabilité politique des membres du Gouvernement qui, par leur contreseing, assument la responsabilité entière des décisions et des actes du Grand-Duc.

Le principe de l'inviolabilité du Grand-Duc ou de l'immunité des députés n'empêche pas la Cour Pénale Internationale d'exercer ses compétences à l'égard des personnes pour les crimes retenus dans le Statut de Rome de cette même Cour. L'article 124 ci-après retient expressément que 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.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, tout en ne touchant au texte retenant l'inviolabilité du chef de l'Etat, est cependant d'avis que ce principe constitutionnel, dans son énoncé absolu, doit être rediscuté et, le cas échéant, être circonscrit et relativisé, notamment au regard de l'application des principes constitutionnels relatifs aux droits fondamentaux.

*Article 54 (article 36)*

L'article 54 reprend sans modifications l'article 36 de la Constitution en vigueur.

*Article 55 (article 32, paragraphes (3) et (4))*

Les dispositions de l'article 55 correspondent au texte de l'article 32, paragraphes (3) et (4) introduits dans la Constitution par la révision du 19 novembre 2004.

*Article 56 (article 38)*

Le droit de grâce est une mesure par laquelle le chef de l'Etat dispense en tout ou partie de l'exécution d'une peine pénale.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'insérer dans le texte une disposition prévoyant que les conditions dans lesquelles le Grand-Duc peut exercer cette prérogative doivent faire l'objet d'une loi.

Aux termes des dispositions en vigueur, notamment l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce, le Grand-Duc statue sur les demandes en grâce après avoir pris l'avis de la Commission de grâce. Les décisions du Grand-Duc sont contresignées par un Ministre.

En France, la grâce prend la forme d'un décret du Président de la République. *„Parce qu'il ne s'agit pas d'un acte administratif, le décret de grâce n'est pas susceptible d'un recours pour excès de pouvoir, tout comme, d'ailleurs, le refus de grâce, qui au demeurant ne se traduit pas par un décret"*. (Guy Carcassonne: La Constitution, Editions du Seuil, page 112)

La loi proposée pour régler le droit de grâce peut reprendre les dispositions de l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925 modifié à plusieurs reprises.

*Article 57 (article 41)*

Sans observations.

*Article 58 (article 40)*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle constate que dans le passé, le Grand-Duc n'a fait usage de ce droit qu'en faveur des membres de la famille grand-ducale. La Commission propose de limiter ce droit dans le sens des usages du passé.

*Article 59 (article 43)*

L'Etat a le devoir d'accorder au Grand-Duc en tant que chef de l'Etat les moyens financiers qui lui permettent d'exercer ses fonctions avec le prestige et l'indépendance que comporte cette fonction.

L'article 43 de la Constitution en vigueur qui fixe les moyens budgétaires en faveur du Grand-Duc prévoit une liste civile de trois cent mille francs-or par an. La Constitution prévoit que cette liste civile peut être changée au commencement de chaque règne, ce qui n'a pas été fait dans le passé. Toutefois, la Constitution permet l'allocation à la Maison Souveraine des sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de donner à cet article une rédaction nouvelle en tenant compte des considérations suivantes.

La dotation annuelle du Grand-Duc doit être fixée au début de chaque règne. En principe, la dotation reste inchangée durant toute la durée du règne. La loi qui fixe la dotation peut prévoir une adaptation

de celle-ci à l'indice du coût de la vie et au point indiciaire des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Au regard d'une longue durée de règne, l'article 59 prévoit la possibilité de relever la dotation au cours du règne par une loi spéciale. Une réduction n'est pas prévue au motif qu'il faut éviter de faire pression sur le chef de l'Etat en le forçant à aller demander chaque année les moyens financiers nécessaires pour remplir ses fonctions.

Le texte de cet article crée en outre la base légale pour permettre au Grand-Duc d'organiser l'administration à son service qui, pour des raisons d'indépendance et de sécurité juridique, jouit de la personnalité civile.

*Article 60 (article 44)*

Sans observations.

## Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*

### *Section 1.– Fonctions et composition*

*Article 61 (article 50)*

Sans observations.

*Article 62 (article 51, paragraphes (3) à (6))*

Le paragraphe (1) du texte de l'article 51 en vigueur est transféré à l'article 2 nouveau.

Le paragraphe (2) est supprimé, la matière y visée étant réglée à l'article 75 nouveau.

Les paragraphes (3) à (6) sont reproduits sans modification dans le nouvel article 62.

Le paragraphe (7) relatif au référendum fait l'objet de l'article 87 ci-après.

*Article 63 (article 52, alinéas 1er et 2)*

Sans observations.

*Article 64 (article 52, alinéas 3 et 4)*

Sans observations.

*Article 65 (article 53)*

Dans sa recommandation No 8 le médiateur, se référant à l'arrêt Hirsch/Grande-Bretagne rendu en date du 30 mars 2004 par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, recommande un réexamen de l'article 53 de la Constitution luxembourgeoise *„afin de rendre la législation luxembourgeoise compatible avec le niveau de protection minimum des droits de l'homme"*.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de modifier l'article 53 en limitant l'interdiction du droit de vote actif et passif à la durée de l'exécution de la peine privative de liberté.

*Article 66 (article 54, paragraphes (1) et (2))*

Sans observations.

*Article 67 (article 58)*

Sans observations.

*Article 68 (article 54, paragraphe (3))*

Sans observations.

*Article 69 (article 55)*

Sans observations.

*Article 70 (article 56)*

Sans observations.

*Section 2.– Organisation et fonctionnement*

*Article 71 (article 57)*

Cet article, qui reprend les dispositions de l'article 57, en modifie le paragraphe (2) en supprimant la formule du serment qui sera prévue par le règlement de la Chambre.

*Article 72 (article 60)*

Sans observations.

*Article 73 (article 61)*

Sans observations.

*Article 74 (article 62)*

Le principe qu'aucune résolution ne peut être prise par la Chambre qu'à la majorité absolue des députés connaît deux exceptions. L'article 77 permet à un tiers des députés de demander au Grand-Duc la convocation de la Chambre en séance publique et l'article 88 est complété par une nouvelle disposition prévoyant qu'une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers des députés.

*Article 75 (articles 51, paragraphe (2) et 70)*

Aux termes de l'article 51 de la Constitution en vigueur, l'organisation de la Chambre des Députés est réglée par la loi, alors que l'article 70 prévoit que la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de réunir dans un seul article tant les dispositions sur l'organisation de la Chambre que celles relatives au mode d'exercice de ses attributions.

L'ensemble de ces matières, y compris les dispositions ayant trait au personnel de la Chambre, sont déterminées par le règlement.

*Article 76 (article 72, paragraphe (1))*

Aux termes de l'article 72, paragraphe (1) en vigueur, dont le texte n'a pas changé d'une façon fondamentale depuis 1848, la Chambre des Députés se réunit en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement. Le règlement lui-même retient en son article 1er que la Chambre des Députés se réunit chaque année de plein droit en session ordinaire le deuxième mardi du mois d'octobre à 15.00 heures.

La Chambre se réunit sans l'intervention d'aucune autre institution; elle n'est convoquée ni par le Chef d'Etat, ni par le Gouvernement.

Contrairement à d'autres assemblées législatives dont les sessions sont limitées à une ou plusieurs périodes de l'année, la Chambre des Députés est en session ordinaire d'une façon permanente, dans la mesure où chaque session ordinaire qui se termine est suivie immédiatement de la nouvelle session qui s'ouvre.

Aux termes du paragraphe (2) de l'article 72 actuellement en vigueur, le Grand-Duc peut convoquer la Chambre en session extraordinaire; il le fait après les élections, notamment pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour s'exprimer sur le programme politique du nouveau Gouvernement et sur la question de confiance.

Aux termes du paragraphe (3) de l'article 72 en vigueur, les sessions de la Chambre sont ouvertes et closes par le Grand-Duc ou par un fondé de pouvoir nommé à cet effet. Cette disposition n'a en effet qu'un caractère symbolique, le chef de l'Etat ne pouvant ni empêcher, ni retarder l'ouverture d'une session ordinaire alors que la Chambre se réunit de plein droit.

C'est d'ailleurs ce pouvoir autonome de pouvoir se réunir de plein droit que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se propose d'ancrer dans le texte qu'elle propose pour le nouveau paragraphe (1) du présent article.

Si le droit pour la Chambre de se réunir en session ordinaire à une date fixée par le règlement constitue une prérogative essentielle, il est aussi dans l'intérêt de l'indépendance de la Chambre qu'elle

se réunisse après les élections, en session extraordinaire, à une date rapprochée, fixée par la Constitution.

La Commission propose que la nouvelle Chambre, sortie des élections, doit se réunir en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit les élections.

Le paragraphe (3) ne fait que traduire dans la Constitution la pratique actuelle en vertu de laquelle la clôture de chaque session ordinaire est suivie à l'instant par l'ouverture d'une session nouvelle.

Le texte proposé ne fait plus intervenir de Chef d'Etat pour l'ouverture et la clôture des sessions. Toutefois, il est proposé à l'article suivant une mesure nouvelle qui permet au chef de l'Etat de demander à la Chambre de se réunir pour un ordre du jour proposé par lui.

*Article 77 (article nouveau)*

L'article 77 introduit dans la Constitution une disposition nouvelle prévoyant que la Chambre doit se réunir en séance publique à la demande du Grand-Duc sur un ordre du jour proposé par lui.

La Constitution en vigueur, dans son article 72, paragraphe (2), permet au Grand-Duc de convoquer la Chambre en session extraordinaire; il doit le faire à la demande d'un tiers des députés.

Afin de maintenir la prérogative du Grand-Duc de convoquer la Chambre des Députés, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'insérer dans la Constitution la disposition nouvelle de l'article 77.

Un deuxième alinéa reprend le droit inscrit actuellement au même article 72, paragraphe (2) obligeant le Grand-Duc à convoquer la Chambre des Députés à la demande d'un tiers des députés.

*Article 78 (article 74)*

Sans observations.

*Section 3.– Attributions législatives*

*Articles 79 et 80 (article 47)*

Aux termes de l'article 47 en vigueur, le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption.

Le même article prévoit que la Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de loi.

Les projets de loi élaborés par les départements ministériels sont soumis à l'approbation du Conseil de Gouvernement qui autorise le Ministre en charge du projet d'entamer la procédure législative. Le Ministre concerné est autorisé par arrêté grand-ducal à déposer le projet à la Chambre des Députés. Les amendements ultérieurs, proposés par le Gouvernement et modifiant même d'une manière substantielle le projet de loi, sont transmis directement à la Chambre sans passer par une autorisation du Grand-Duc.

Quant aux propositions de loi déposées à la Chambre des Députés par un ou plusieurs députés, elles sont transmises au Conseil d'Etat pour avis par l'intermédiaire du Gouvernement.

Pour clarifier les dispositions constitutionnelles en relation avec l'initiative législative et pour les adapter à la pratique en cours, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de réserver le droit d'initiative au Gouvernement et à chacun des membres de la Chambre des Députés.

La Constitution ne se prononce pas sur l'autorité habilitée à retirer un projet ou une proposition de loi.

*Article 81 (article 46)*

Le texte proposé est repris de la proposition de révision des articles 46 et 47, déposée à la Chambre des Députés le 29 janvier 2003 (doc. parl. 5088).

L'article 46 est rédigé actuellement comme suit: *„L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi“*.

Cet article, qui ne figurait pas dans la Constitution de 1848, a été introduit dans la Constitution imposée au pays par le Roi Grand-Duc Guillaume III en 1856.

Même si jusqu'à présent, le texte ne paraît pas avoir prêté à difficulté, il reste ambigu dans sa formulation et il ne reflète pas correctement la compétence effective de la Chambre des Députés en matière législative.

Le terme d'*„assentiment",* synonyme d'acceptation, d'agrément, d'accord commun est ambigu en ce qu'il laisse dans le vague la forme sous laquelle il doit être donné. On pourrait même, à la rigueur, interpréter le terme d'*„assentiment"* en ce sens qu'il doit être unanime.

Quant au fond, le texte méconnaît le rôle de la Chambre des Députés dans la procédure législative. Le terme d'*„assentiment"* implique l'approbation par une autorité publique d'une décision prise par une autre autorité. Or, en matière législative c'est la Chambre des Députés qui, à la suite d'une procédure précisée notamment dans les articles 62, 63, 65 et 66 de la Constitution, décide, par son vote, d'adopter, de modifier ou d'abroger une loi.

Afin d'éliminer toute ambiguïté sur le rôle des interventions constitutionnelles en matière législative, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de donner à l'article 81 nouveau (article 46 actuel) la teneur suivante:

*„Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi."*

*Article 82 (article 66)*

Sans observations.

*Article 83 (article 65)*

Le vote sur l'ensemble de la loi est toujours un vote nominal permettant de contrôler effectivement la décision de chaque député dans le but d'assurer la publicité des votes. Ce vote n'est pas nécessairement un vote par appel nominal pour lequel le député doit s'exprimer à haute voix. Le mode généralement retenu est celui du vote nominatif par voie électronique.

Pour tenir compte de la pratique généralement appliquée, il est proposé de faire abstraction de l'appel nominal et de ne retenir que le terme de „vote nominal", qui par ailleurs n'admet pas le recours à l'appel nominal.

*Article 84 (article 59)*

Sans observations.

*Article 85 (article 34)*

La mise en vigueur de la révision de l'article 34 de la Constitution par la loi du 12 mars 2009 (Session parlementaire 2008-2009, doc. parl. 5967 et Memorial A No 43 du 12 mars 2009) a supprimé la sanction des lois par le Grand-Duc. Par cette suppression, le Grand-Duc ne participe plus à l'exercice du pouvoir législatif qui appartient à la seule Chambre des Députés.

Le texte proposé dans le cadre de la présente révision en tient compte en prévoyant une section particulière portant sur les attributions législatives de la Chambre des Députés.

La révision précitée de l'article 34 de la Constitution a maintenu la promulgation des lois par le Grand-Duc. Cette attribution est l'acte par lequel le chef de l'Etat authentifie le texte voté par la Chambre des Députés et le rend exécutoire. Dans son avis du 9 décembre 2008, le Conseil d'Etat conclut que *„la promulgation ne constitue pas une condition de l'existence de la loi, sa nature étant uniquement de rendre la loi exécutoire en en attestant l'existence et en en ordonnant l'exécution."*

Pour le Conseil d'Etat *„la promulgation s'avère donc une compétence liée relevant du pouvoir exécutif du Grand-Duc qui oblige celui-ci aux termes de l'article 5 de la Constitution."*

Après avoir réexaminé le processus de la procédure législative, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis que les fonctions élevées réservées au chef de l'Etat dans le cadre des nouvelles dispositions constitutionnelles requièrent également un réexamen des attributions sur la promulgation des lois. L'acte de la promulgation étant directement lié à celui de la publication des lois, la Commission propose de confier les attributions sur la promulgation et la publication des lois au Gouvernement.

Pour assurer l'enchaînement entre le vote de la loi par la Chambre des Députés ainsi que la promulgation et la publication par le Gouvernement, la Commission propose l'article 85 nouveau.

*Article 86 (article nouveau)*

Le 20 mai 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a déposé à la Chambre des Députés un projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum (doc. parl. 5132).

Le droit d'initiative législative populaire, tel que prévu dans le projet de loi précité, pouvait porter sur toutes les matières de la loi ordinaire. L'initiative d'une proposition de loi émanant d'un comité d'initiative de 5 membres devait être appuyée par 10.000 électeurs au moins.

Dans son avis du 12 octobre 2004, le Conseil d'Etat s'est opposé formellement aux dispositions prévoyant la création d'une initiative législative populaire.

Pour le Conseil d'Etat, ces dispositions se placent *„en contre-pied et à l'esprit du texte constitutionnel, et aux termes réglant la procédure législative"*.

Les articles en cause, cités par le Conseil d'Etat, sont l'article 51, paragraphes (1) et (7), l'article 47 et l'article 59 de la Constitution.

La Chambre des Députés avait par la suite tenu en suspens le projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative tout en exprimant sa volonté de créer la base constitutionnelle pour légiférer en cette matière.

Le nouvel article 86 est appelé à constituer cette base constitutionnelle.

*Article 87 (article 51, paragraphe (7))*

L'article 51, paragraphe (7), qui prévoit la possibilité d'un recours à la démocratie directe par la voie du référendum, n'admet cette possibilité, d'après l'avis du Conseil d'Etat du 18 janvier 2005 au sujet du référendum dans le contexte de la procédure d'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe que pour les *„seuls électeurs valablement inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives"*.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'a pas en vue de modifier le principe de la démocratie représentative qui est à la base de notre démocratie parlementaire.

Le recours à la démocratie directe doit rester l'exception. Le référendum doit rester une procédure exceptionnelle à laquelle il ne faut avoir recours que par une loi spéciale qui en fixe les conditions et les effets.

La réaffirmation de ce principe amène la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à maintenir le texte sur le référendum dans le chapitre qui a trait à la Chambre des Députés.

Toutefois, en vue de pouvoir étendre le champ d'application du référendum au-delà du cercle actuel des électeurs, la commission propose de ne plus inscrire la disposition sur le référendum dans le corps de l'article définissant les conditions de l'électorat actif et passif, mais d'en faire un article à part. En outre, il n'est plus fait mention des électeurs, laissant à la loi spéciale le soin d'en définir le champ d'application quant aux personnes appelées à se prononcer lors du référendum.

*Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés*

*Article 88 (article 64)*

Cet article est complété par une disposition nouvelle qui prévoit l'institution d'une commission d'enquête à la demande d'un tiers des députés. Cette disposition renforce les pouvoirs de contrôle parlementaire, plus particulièrement ceux de l'opposition.

*Article 89 (article 67, paragraphe (2), 1ière phrase)*

Cet article est modifié dans le sens de la proposition de révision faisant l'objet du document parlementaire 3911, dont la dernière rédaction a été transmise au Conseil d'Etat en date du 24 mai 2006.

*Section 5.– Statut du député*

*Article 90 (article 68)*

Sans observations.

*Article 91 (article 69)*

Sans observations.

*Article 92 (article 75)*

Sans observations.

## Chapitre 5.– *Du Gouvernement*

Le chapitre 5 remplace les articles 76 à 83 de la Constitution en vigueur. Les dispositions nouvelles retenues dans la présente proposition de révision se sont orientées aux textes faisant l'objet du projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution déposé à la Chambre des Députés le 4 mai 2004 par le Premier Ministre, Ministre d'Etat (doc. parl. 5339).

*Article 93 (article 76, alinéa 1er)*

L'article 93 reprend à la lettre le texte proposé dans le projet de révision No 5339 sous l'article 77, paragraphe (1). Il convient de relever que cet article introduit, au niveau de la Constitution, une hiérarchie entre les différents membres du Gouvernement, en soulignant plus particulièrement la fonction du Premier Ministre.

Le projet de révision 5339 a assorti cette fonction de compétences nouvelles: proposition de nomination et de révocation des autres membres du Gouvernement, présidence du Conseil de Gouvernement, coordination de l'action du Gouvernement et surveillance de la marche des affaires de l'Etat, droit d'engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés. La Commission reviendra sur ces points en détail lors de l'examen des différents articles.

La Commission n'a pas repris le texte prévu à l'article 77, paragraphe (2) de la proposition de révision 5339 qui prescrit la marche à suivre par le chef d'Etat en vue de la formation du nouveau Gouvernement après les élections législatives. Cette disposition, même si elle correspond à la pratique actuellement suivie, n'a pas sa place dans la Constitution.

*Article 94 (articles 76, alinéa 1er et 77)*

Le paragraphe (1) de l'article 77 nouveau proposé par le Gouvernement prévoit que le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions. Aucune autre instance, aucune autre personne n'a pouvoir d'y intervenir. Les décisions du Grand-Duc doivent être contresignées par un autre membre du Gouvernement en fonction.

Conformément au paragraphe (2) du même article 77, les autres membres sont nommés sur proposition du Premier Ministre. Cette prérogative donne au Premier Ministre un pouvoir particulier inconnu jusqu'à présent dans notre pays. Rehaussant encore le rôle dominant du chef du Gouvernement, elle lui donne une position de droit qui se situe à mi-chemin entre le chef de l'Etat et les autres membres du Gouvernement.

Le Premier Ministre devient un membre du Gouvernement à part, dont la nomination et la révocation revient au seul chef de l'Etat sans l'intervention d'aucune autre personne, encore que toute décision du Grand-Duc en cette matière doit être contresignée par un membre du Gouvernement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, sans vouloir exclure pour l'avenir une disposition constitutionnelle concernant le rôle particulier du Premier Ministre, n'a pas jugé opportun de s'engager, pour le moment, dans cette voie, alors que les textes proposés dans le projet gouvernemental risquent d'être un élément de trouble préjudiciable à l'équilibre jalousement établi entre les institutions ancrées dans la Constitution.

La Commission propose pour le paragraphe (1) le texte suivant:

*„Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.“*

Le paragraphe (2) a trait à l'organisation du Gouvernement qui est réglée par arrêté grand-ducal. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'y ajouter les *„attributions ministérielles“*.

Dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, le Grand-Duc doit rester libre de régler l'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sans l'intervention de la Chambre des

Députés. Toutefois, il n'est pas rare que l'arrêté grand-ducal portant répartition des compétences ministérielles modifie des dispositions légales, même dans des matières réservées par la Constitution à une loi formelle.

Pour renforcer la sécurité juridique des arrêtés grand-ducaux portant organisation du Gouvernement et répartition des compétences ministérielles, arrêtés qualifiés dans l'interprétation jurisprudentielle non unanimement acceptée d'*„actes équipollents aux lois",* la Commission propose en fin du paragraphe (2) l'ajout *„en dérogeant même à des lois existantes"*.

Le paragraphe (3) réglant la prestation de serment des membres du Gouvernement n'appelle pas d'observations.

*Article 95 (article nouveau)*

Cet article correspond au paragraphe (4) de l'article 77 du projet gouvernemental. Il règle les incompatibilités entre les fonctions de membres du Gouvernement et d'autres fonctions et mandats publics.

La Commission, tout en se ralliant au texte proposé dans le projet de révision 5339, est d'avis que les membres du Gouvernement doivent respecter une très grande retenue en ce qui concerne l'exercice d'autres activités, même de bénévolat, en dehors de leurs fonctions ministérielles. Ils doivent en tout cas éviter toutes les activités pouvant être source de conflit avec leurs fonctions au sein du Gouvernement.

*Article 96 (article nouveau)*

Aux termes de l'article 33 de la Constitution en vigueur, le Grand-Duc exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.

Dans le projet de révision déposé à la Chambre des Députés par le député Georges Margue le 24 mars 1994 (doc. parl. 3908), il avait été proposé de compléter l'article 33 de la Constitution par la phrase suivante: *„Le Grand-Duc et le Gouvernement exercent le pouvoir exécutif"*.

Dans son avis du 6 mai 1994, le Conseil d'Etat s'oppose à cette proposition. Pour le Conseil d'Etat *„Le pouvoir exécutif est un et indivisible. Il appartient au Grand-Duc. Par l'effet de sa délégation institutionnelle, le Gouvernement l'exerce. Le Grand-Duc y apporte son concours. Il y a pourtant une différence de nature entre l'action gouvernementale et celle du Souverain. Le premier agit librement sous le contrôle de la Chambre des Députés, le second avalise l'action du Gouvernement sans avoir la possibilité d'y apporter un quelconque changement et n'encourt aucune responsabilité. Il est lié par l'action gouvernementale.*

*En mettant l'action de l'un et de l'autre sur un même plan on risque d'octroyer au Grand-Duc des attributions propres qu'il n'a pas et de créer des antinomies institutionnelles qui renferment le germe de conflit. Le système actuel décourage et exclut pratiquement tout conflit"*.

Dans son projet de révision No 5339, le Gouvernement a proposé une disposition (art. 76) qui prévoit la participation du Gouvernement à l'exercice du pouvoir exécutif, conformément à la Constitution et aux lois du pays.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, se ralliant à l'avis du Conseil d'Etat du 6 mai 1994, propose d'omettre dans la Constitution toute disposition prévoyant un partage ou un coexercice du pouvoir exécutif. Elle propose toutefois d'insérer dans la Constitution la disposition prévoyant que le Gouvernement dirige la politique générale du pays.

*Article 97 (article 76, alinéa 2)*

Cette disposition, insérée dans la Constitution par la révision du 19 novembre 2004, n'appelle pas d'observations.

*Article 98 (article nouveau)*

Cet article détermine les règles générales relatives au fonctionnement du Gouvernement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie dans les grandes lignes au texte proposé par le Gouvernement dans le projet de révision No 5339.

Toutefois, la Commission propose d'éviter dans les articles ayant trait au Gouvernement toutes les dispositions qui se rapportent à l'organisation interne du Gouvernement. En tant qu'organe collectif, le Gouvernement est juridiquement maître tant de son organisation que de son fonctionnement.

Il suffit de définir la structure et les modalités d'organisation et de fonctionnement par un arrêté grand-ducal. Dans le projet de révision du 4 mai 2004, le Gouvernement propose de faire inscrire dans la Constitution les dispositions faisant l'objet de l'arrêté grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal.

La Commission recommande vivement de ne reprendre dans la loi fondamentale que les dispositions qui déterminent le rôle ou les compétences du Gouvernement par rapport à d'autres institutions et d'y omettre tout ce qui concerne son organisation interne.

Compte tenu de cette remarque générale, la Commission supprime au paragraphe (2) de l'article 78 tel que proposé par le projet de révision No 5339 (article 3 du projet de révision No 5339) la désignation des membres du Gouvernement appelés à présider le Conseil de Gouvernement. Cette disposition n'a pas sa place dans la loi fondamentale, mais dans un règlement sur l'organisation du Gouvernement.

La Commission propose de faire figurer le paragraphe (3) de l'article susmentionné du projet de révision No 5339 dans un article à part, tout en le reformulant comme suit: *„Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement"*.

Les paragraphes (4) et (5) du même article proposé par le Gouvernement ne sont pas repris par la Commission, qui estime que ces dispositions doivent figurer dans une disposition portant organisation interne du Gouvernement.

*Article 99 (article nouveau)*

Le paragraphe (1) du nouvel article 99 correspond à une reformulation du paragraphe (3) de l'article 78 tel que proposé par le Gouvernement dans le projet de révision No 5339 (article 3).

Dans un paragraphe (2), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose, pour les actes réglementaires, de conférer au Conseil de Gouvernement le pouvoir d'arrêter définitivement les textes à signer par le Grand-Duc. Cette décision ne peut intervenir, dans le cadre de la procédure normale, qu'après la prise en considération de l'avis du Conseil d'Etat.

Pour les règlements pris par voie d'urgence, le Conseil de Gouvernement doit marquer son accord formel avec cette décision et la motiver, alors qu'il appartient aux juridictions d'examiner la conformité des règlements aux lois. (cf. article 112 proposé)

Le paragraphe (3) soumet le droit du Grand-Duc de dissoudre la Chambre des Députés à la décision du Conseil de Gouvernement.

L'acte de dissolution de la Chambre des Députés par le Grand-Duc doit être contresigné par un ou plusieurs membres du Gouvernement qui en assument la responsabilité.

Pour la dissolution de la Chambre des Députés, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de faire précéder l'acte de dissolution par le Grand-Duc d'une décision à prendre par le Conseil de Gouvernement. Il s'agit d'un acte d'une portée politique très grave dont la responsabilité politique doit être assumée, dans la mesure du possible, par tous les membres du Gouvernement.

*Article 100 (article 35)*

Cet article reprend les dispositions de l'article 35 en vigueur en transférant au Gouvernement l'attribution de nommer aux emplois civils et militaires, actuellement réservée au Grand-Duc. Cette modification s'inscrit dans la ligne de conduite générale poursuivie par la présente révision constitutionnelle de ne pas faire intervenir le Grand-Duc dans des décisions politiques qui risquent de conduire à des conflits d'ordre politique ou à des litiges devant les juridictions civiles ou administratives.

*Article 101 (articles 78, 81 et 83)*

L'article 101 regroupe dans un seul article toutes les dispositions relatives à la responsabilité des membres du Gouvernement.

Le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ne reprend pas l'article 79 de la Constitution aux termes duquel il n'y a entre les membres du Gouvernement et le Grand-Duc aucune autorité intermédiaire. Cette disposition introduite dans la Constitution en 1848 s'explique par le contexte historique de l'époque où notre pays était considéré comme une propriété

personnelle du Roi des Pays-Bas conformément au traité de Vienne du 9 juin 1815. La Commission est d'avis que cet article est désuet et qu'il peut être supprimé.

Le paragraphe (1) retient la responsabilité politique des membres du Gouvernement. Le texte gouvernemental fait une distinction entre la responsabilité individuelle et la responsabilité solidaire des membres du Gouvernement pour les décisions prises au sein du Conseil de Gouvernement. La Commission est d'avis que cette possibilité ne doit pas figurer dans le texte de la Constitution. Il suffit d'affirmer que les membres du Gouvernement sont politiquement responsables.

Le texte du paragraphe (2) réserve également aux membres du Gouvernement le privilège de l'immunité civile et pénale pour les opinions exprimées à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Une disposition analogue est inscrite à l'article 101 de la Constitution du Royaume de Belgique.

Les paragraphes (3) à (7) n'appellent pas d'observations.

*Article 102 (article 80)*

Le paragraphe (1) correspond à l'article 80 du texte constitutionnel en vigueur.

Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. Selon l'interprétation communément admise, les membres du Gouvernement peuvent également assister aux commissions parlementaires et y prendre la parole.

Les paragraphes (2) et (3) introduisent dans notre droit constitutionnel une innovation importante: la question de confiance.

Les dispositions qui permettent à la Chambre des Députés d'accorder ou de refuser sa confiance au Gouvernement sont la suite de l'article précédent qui retient en son paragraphe (1) le principe de la responsabilité politique des membres du Gouvernement. La Chambre des Députés a la possibilité de forcer le Gouvernement à démissionner en lui refusant sa confiance.

Le texte prévoit deux cas de circonstances permettant au Gouvernement de demander la confiance de la Chambre des Députés.

Le premier cas prévu au paragraphe (2) permet au Premier Ministre de poser la question de confiance à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Seul le Premier Ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés. Mais il ne peut le faire qu'après délibération au sein du Conseil de Gouvernement. Cette délibération ne vaut pas autorisation.

En fait, il suffit que le Premier Ministre ait évoqué ou discuté cette question avec les autres membres du Gouvernement à l'occasion d'une réunion du Conseil de Gouvernement.

Si le texte permet d'engager la responsabilité du Gouvernement à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale, il semble évident que cette faculté doit rester exceptionnelle.

Par ailleurs le terme *„engager"* admet la conclusion que le Premier Ministre doit clairement indiquer devant la plénière de la Chambre des Députés qu'il veut engager la responsabilité du Gouvernement et qu'un vote négatif de la Chambre des Députés sur un projet de loi à désigner ou à la suite d'une déclaration gouvernementale entraîne la démission du Gouvernement.

Cet engagement doit précéder le vote, afin de permettre aux députés de se rendre compte de la portée du vote.

Le paragraphe (3) oblige tout Gouvernement nouvellement constitué de solliciter par un vote la confiance de la Chambre des Députés. Dans ce cas, le vote intervient à la suite d'une déclaration gouvernementale dans laquelle le Gouvernement expose notamment les points importants du programme gouvernemental.

L'emploi du terme *„nouveau Gouvernement"* exclut la nécessité pour le Gouvernement de demander la confiance de la Chambre des Députés en cas d'un remaniement ministériel, à moins que ce remaniement ne concerne plusieurs membres du Gouvernement permettant à conclure à un changement de programme politique.

Nonobstant les cas expressément prévus au présent article, qui permettent au Premier Ministre de poser la question de confiance, la Chambre des Députés peut, de sa propre initiative, dans une motion votée par une majorité des députés, retirer sa confiance au Gouvernement. Ce moyen politique consti-

tue, dans tout régime démocratique, une prérogative des mandataires élus dans le cadre du contrôle politique à l'égard du Gouvernement.

Le paragraphe (4) introduit dans le droit constitutionnel luxembourgeois une disposition nouvelle qui détermine les pouvoirs du Gouvernement démissionnaire. Ces pouvoirs sont limités à la gestion des affaires courantes de l'Etat comportant uniquement les décisions à prendre pour assurer la continuité des services publics, l'appréciation de la nécessité de ces décisions étant, le cas échéant, soumise au contrôle du juge administratif.

## Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*

*Article 103 (article 83bis)*

L'article 103 concernant le Conseil d'Etat a fait l'objet d'une révision constitutionnelle le 12 juillet 1996. Le texte en vigueur n'appelle pas de modifications.

## Chapitre 7.– *De la Justice*

### *Section 1.– Dispositions communes*

*Article 104 (article 49, alinéa 1er)*

Cet article reprend les dispositions de l'article 49, alinéa 1er, en vigueur. Toutefois, le texte ne retient plus la référence au Grand-Duc. L'application du principe de la séparation des pouvoirs et le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire plaident en faveur de la suppression de la référence au Grand-Duc.

D'ailleurs, la première Constitution de 1848 prévoyait dans son article 50, alinéa 1er, le même texte que celui proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à l'endroit du présent article.

Dans le même ordre d'idées, il est proposé de supprimer la seconde phrase de l'article 49 en vigueur concernant l'exécution des arrêts et jugements.

*Article 105 (article nouveau)*

En vertu de l'article 6 de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement, dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial.

Dans la Constitution luxembourgeoise, aucune disposition ne consacre formellement le principe de l'indépendance des juges.

Dans la Constitution belge, qui a servi de modèle à la loi fondamentale luxembourgeoise, le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire a été inscrit à l'article 151 par la révision du 20 novembre 1998 (Moniteur belge du 24 novembre 1998).

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de compléter la Constitution luxembourgeoise, à l'instar de la Constitution belge, par une disposition nouvelle qui retient d'une manière formelle l'indépendance des juges.

L'indépendance des juges est garantie non seulement par l'impartialité et l'absence de toute contrainte par d'autres pouvoirs, notamment le pouvoir exécutif, avec laquelle les juges décident; elle est garantie également par l'inamovibilité et par des dispositions constitutionnelles et légales sur le mode de rémunération et de promotion des juges.

Si le pouvoir judiciaire est indépendant, il faut cependant se rendre à l'évidence qu'il existe entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire *„une certaine interactivité“* au niveau des contrôles et des collaborations.

> *„La seule limite à cette interaction doit être que l'autorité relevant d'un pouvoir ne peut substituer son appréciation à celle d'une autorité relevant d'un autre pouvoir exerçant une compétence discrétionnaire“* (Xavier de Riemacker: Exposé devant la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice, Strasbourg, le 30.11.2004).

Conscient du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est prononcée en faveur de la création d'un organe de contrôle interne

de la justice. Cet organe existe en France sous la dénomination de Conseil supérieur de la magistrature, en Belgique comme Conseil Supérieur de la Justice, en Espagne comme Conseil général du pouvoir judiciaire, composé d'une majorité de magistrats.

La Commission a tenu en suspens l'inscription dans la Constitution d'un texte portant création d'un tel organe, en attendant d'être saisie par le Gouvernement d'un projet de loi réclamé par la Chambre des Députés à la suite d'une recommandation du médiateur.

La Commission a ajouté à l'article 105 un deuxième alinéa traitant du ministère public et affirmant son indépendance à l'égard du Ministre de la Justice. Le texte, repris de l'article 151 de la Constitution belge, a cependant supprimé, contrairement au texte de la Constitution belge, le pouvoir du Ministre *„d'ordonner des poursuites"* et d'arrêter des directives *„contraignantes"*.

D'après la proposition retenue, le Ministre peut arrêter des directives générales de politique criminelle.

*Article 106 (article 84)*

Sans observations.

*Article 107 (article 85)*

Sans observations.

*Article 108 (article 86)*

Sans observations.

*Article 109 (article 87)*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de prévoir un texte général, réservant à la loi l'organisation de tous les Cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives.

*Article 110 (article 88)*

Sans observations.

*Article 111 (article 89)*

Sans observations.

*Article 112 (article 95, 1ière phrase)*

Sans observations.

*Article 113 (article 95, 2ème phrase)*

Sans observations.

*Article 114 (article 91)*

La première phrase est complétée par l'ajout à l'énumération des membres du tribunal administratif et de la Cour administrative.

*Article 115 (article 92)*

Le texte est complété par l'ajout des juridictions administratives.

*Article 116 (article 93)*

Sans observations.

*Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire*

*Article 117 (article 90)*

A l'instar de ce qui est prévu pour les nominations en matière civile et militaire qui incombent, suivant le texte de l'article 100 nouveau, au Gouvernement, il est proposé de confier pareillement au Gouvernement le droit de nommer tous les membres de l'ordre judiciaire.

Cette modification concerne également les nominations des juridictions administratives (article 119 nouveau) et de la Cour Constitutionnelle (article 120 nouveau).

*Article 118 (article 94)*

Sans observations.

*Section 3.– Des juridictions administratives*

*Article 119 (article 95bis)*

Sans observations.

*Section 4.– De la Cour Constitutionnelle*

*Article 120 (article 95ter)*

Sans observations.

**Chapitre 8.– *Des relations internationales***

*Article 121 (article 37, alinéa 1er)*

Cet article reprend les dispositions de l'article 37, alinéa 1er de la Constitution en vigueur en les modifiant. Pour ce faire, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie dans les grandes lignes au texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mars 2004 (doc. parl. 5034[2]).

La Commission renvoie, pour de plus amples commentaires, aux travaux parlementaires antérieurs, surtout aux développements juridiques et aux explications qui se dégagent du document parlementaire 5034 précité.

La Commission s'est interrogée sur l'opportunité de remplacer dans le premier alinéa la formule *„Le Grand-Duc"* par *„Le Gouvernement, au nom du Grand-Duc,"*. Considérant que dans les Constitutions d'autres pays, la mission de faire, de ratifier et de défaire les traités revient toujours au chef d'Etat et que c'est donc d'égal à égal que sont faits et défaits les traités, la Commission considère qu'il y a lieu d'éviter toute précipitation et qu'il serait indiqué de solliciter encore des avis dans cette matière. La question soulevée reste donc ouverte.

*Article 122 (articles 37, alinéa 2 et 49bis)*

L'article 122 réunit dans un même article les dispositions des articles 37, alinéa 2 et 49bis.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle maintient ces dispositions. Elle propose toutefois d'omettre le terme *„temporairement"* prévu à l'article 49bis. Au regard de l'évolution de l'Union Européenne, cette restriction ne paraît plus indiquée.

*Article 123 (article 37, alinéa 4)*

L'article correspond à l'article 37, alinéa 4 de la Constitution.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient à signaler que l'alinéa 3 du même article 37 qui prévoit que *„les traités secrets sont abolis"* est supprimé, l'article 121 prévoyant expressément que les traités doivent être publiés dans les formes prévues pour la publication des lois, disposition excluant qu'il puisse y avoir des traités secrets.

*Article 124 (article 118)*

Sans observations.

## Chapitre 9.– *De la Force publique*

*Article 125 (articles 96 à 98)*

Les articles 96 à 98 qui forment actuellement le chapitre de la Constitution intitulé *„De la Force publique“* sont restés inchangés depuis la Constitution de 1848, sauf l'adaptation intervenue par la révision du 13 juin 1989 remplaçant à l'article 97 le terme *„gendarmerie“* par celui de *„forces de l'ordre“*.

Pour le Constituant de 1989, l'emploi des termes *„forces de l'ordre“* permettait d'inclure dans le texte constitutionnel le corps de la police. Pour les auteurs de la proposition de révision de 1989, la notion *„force publique“* recouvre *„tous les organes habilités à exercer des pouvoirs de police“*.

Dans son avis du 21 février 1989, le Conseil d'Etat éprouve de fortes hésitations à donner son accord au texte proposé, dans la mesure où la notion de *„forces de l'ordre“* est trop vague pour figurer dans la Constitution, cette notion n'étant par ailleurs définie dans aucun texte de loi.

Le Conseil d'Etat cite au moins une dizaine de catégories de fonctionnaires appelés à exercer des pouvoirs de police. Il renvoie également à l'article 99 de la loi communale du 13 décembre 1988 qui prévoit qu'un règlement grand-ducal déterminera les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux. La question de la conformité de l'article 99 précité avec la Constitution est posée à juste titre.

Le Conseil d'Etat avait finalement conclu dans son avis du 21 février 1989 de procéder à une révision de l'article 96 de la Constitution en remplaçant le terme *„force publique“,* visant alors tant l'armée elle-même que les forces de la gendarmerie et de la police.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est disposée à suivre le Conseil d'Etat dans son raisonnement ci-avant développé. Elle propose de donner au nouvel article 125 le libellé suivant:

*„L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi.“*

La référence à la seule force publique englobe à la fois l'armée et la police. Ce texte général permet d'omettre l'article 96 en vigueur.

Quant à la garde civique prévue à l'article 98, la Commission constate que cet article, resté lettre morte depuis plus de 160 ans, peut être supprimé.

*Article 126 (article 37, dernier alinéa, 1ère partie de phrase)*

L'article 126 reprend le texte proposé dans le cadre de la révision de l'article 37 et faisant l'objet du document parlementaire 5034, dans la forme retenue par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mars 2004.

Le dernier alinéa de l'article 37 est par ailleurs scindé en deux articles nouveaux. La première phrase de cet alinéa ayant trait au commandement de l'armée fait l'objet de l'article 126. La deuxième partie relative à la déclaration de l'état de guerre est reprise à l'article 127 ci-après.

*Article 127 (article 37, dernier alinéa, 2ième partie de phrase)*

Dans son avis du 16 mars 2004 sur la proposition de révision de l'article 37 de la Constitution (doc. parl. 5034), le Conseil d'Etat a proposé de compléter le texte sur la déclaration de guerre par une deuxième phrase afin de tenir compte d'une situation exceptionnelle où l'autorisation de la Chambre des Députés ne peut plus intervenir par suite des faits de guerre.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est ralliée à cette proposition.

## Chapitre 10.– *Des Finances*

*Article 128 (article 99, première phrase)*

La règle fondamentale que tout impôt doit être consenti par le législateur est intimement liée au fonctionnement d'un régime parlementaire démocratique.

Le consentement de l'impôt est un moyen primordial de contrôle que la Chambre des Députés exerce sur le Gouvernement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient à réaffirmer et à souligner cette règle en lui réservant un article à part.

*Article 129 (article 100)*

Sans observations.

*Article 130 (article 101)*

Sans observations.

*Article 131 (article 99, 2ième à 7ième phrase)*

Cet article reprend l'ensemble des dispositions de l'article 99 à l'exception de la première phrase qui fait l'objet de l'article 128 et de l'avant-dernière phrase relative aux communes, qui a été intégrée dans l'article 136.

Le dernier tiret de l'article 99 est supprimé.

La Commission propose de mieux structurer cet article par l'emploi de paragraphes.

Enfin, le paragraphe (3), dernière phrase, est complété par un ajout permettant de fixer dans une loi les conditions et modalités pour financer les travaux préparatoires d'un grand projet d'infrastructure ou de construction d'un bâtiment considérable.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis qu'il est préférable que la procédure arrêtée par la Chambre des Députés en matière de préparation et de présentation de nouveaux projets d'infrastructure prévoyant, après un débat en séance plénière, l'accord de la Chambre par voie d'une motion trouve son fondement dans un texte de loi en conformité avec le texte afférent de la Constitution.

*Article 132 (article 103)*

Sans observations.

*Article 133 (article 104)*

Sans observations.

*Article 134 (article 105)*

Sans observations.

*Article 135 (article 106)*

Sans observations.

**Chapitre 11.– *Des Communes***

*Article 136 (articles 99, avant-dernière phrase et 107)*

Cet article suit dans les grandes lignes ce qui est actuellement prévu à l'article 107 de la Constitution.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de compléter cet article par un paragraphe (3) nouveau qui tend à réunir dans une seule disposition tout ce qui a trait aux impôts des communes.

Les communes jouissent d'une très large autonomie. Cette autonomie, aux termes de l'article 3 de la charte européenne de l'autonomie locale (loi d'approbation du 18 mars 1987, Mémorial A, page 230), s'entend comme *„le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques"*.

La même charte affirme dans son article 4 que *„les compétences de base des collectivités locales sont fixées par le constituant ou par la loi"*.

Quant aux ressources financières des mêmes collectivités locales, l'article 9 de la même charte retient quelques principes qui peuvent inspirer le constituant à préciser les pouvoirs des communes en matière financière. Parmi ces principes l'on peut retenir notamment ceux-ci:

- les ressources des communes sont à fixer dans le cadre de la politique économique nationale;
- les ressources doivent être proportionnées aux compétences des communes prévues par la Constitution ou la loi;
- une partie des ressources doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont les communes ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

La portée de l'autonomie communale en matière financière ayant, dans le passé, conduit à des difficultés d'interprétation (voir avis du Conseil d'Etat du 27 novembre 2007 sur le projet de loi dit du *„pacte logement",* doc. parl. 5696), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de préciser les pouvoirs des communes en matière financière dans la Constitution. La Commission s'est laissée guider par les principes suivants:

- les impôts communaux sont établis principalement par la loi;
- les taxes destinées à financer un service communal sont fixées par le conseil communal;
- le conseil communal peut établir, dans le respect du cadre constitutionnel et légal, des impôts spécifiques nécessaires dans l'intérêt de la commune et compatibles avec les intérêts économiques de l'Etat, sous réserve d'approbation par l'autorité de tutelle;
- toutes les décisions à prendre au niveau communal en matière d'impôts sont de la compétence du Conseil communal.

*Article 137 (article 108)*

Sans observations.

**Chapitre 12.– *Des Etablissements publics***

*Article 138 (article 108bis)*

Sans observations.

**Chapitre 13.– *Dispositions particulières***

*Article 139 (article 110)*

Sans observations.

*Article 140 (article 112)*

Sans observations.

*Article 141 (article 113)*

Sans observations.

*Article 142 (article 114)*

Sans observations.

*Article 143 (article 115)*

Sans observations.

*Article 144 (article nouveau)*

Le Pacte de Famille de la Maison de Nassau ne règle pas seulement le droit de succession au trône, mais prévoit également des dispositions concernant certaines relations familiales, concernant les droits civils des membres de la famille grand-ducale ou encore des dispositions concernant la fortune privée.

Aussi paraît-il nécessaire de maintenir le Pacte de Famille dans la mesure où ces droits sont réglés par dérogation à la législation en vigueur dans notre pays. Toutefois, les dispositions du Pacte de Famille doivent être conformes aux dispositions de la loi fondamentale.

*Article 145 (article nouveau)*

Pour bien marquer que les nouvelles dispositions concernant la succession ne peuvent produire leurs effets que pour l'avenir, il faut préciser qu'elles ne s'appliquent qu'aux descendants du Grand-Duc Henri.

Luxembourg, le 21 avril 2009

*Le Président de la Commission des Institutions*
*et de la Révision constitutionnelle,*
Paul-Henri MEYERS

Service Central des Imprimés de l'Etat

# 6030/01

# N° 6030[1]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

## POURSUITE DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE

### DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PREMIER MINISTRE

(18.3.2010)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer, en vous priant de bien vouloir en saisir le Conseil d'Etat et les Chambres professionnelles concernées, que conformément à l'article 63.-(1) du Règlement interne, la Chambre des Députés, en sa séance publique de ce jour, s'est prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi citée en référence.

J'adresse copie de la présente à Madame Octavie Modert, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

*Le Président de la Chambre des Députés,*
Laurent MOSAR

Service Central des Imprimés de l'Etat

# 6030/02

# N° 6030²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


| | | *page* |
|---|---|---|
| 1) | Dépêche du Premier Ministre au Président de la Chambre des Députés (21.4.2010) | 1 |
| 2) | Dépêche du Président du Conseil d'Etat au Premier Ministre (14.4.2010) | 2 |


*

## DEPECHE DU PREMIER MINISTRE AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(21.4.2010)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe copie d'un courrier de Monsieur le Président du Conseil d'Etat relatif à la poursuite de la procédure législative de la proposition de révision sous rubrique et concernant la nouvelle procédure appliquée dorénavant par la Chambre aux propositions de loi.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Premier Ministre,*
*Ministre d'Etat*

*La Ministre aux Relations*
*avec le Parlement,*

Octavie MODERT

*

## DEPECHE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT AU PREMIER MINISTRE

(14.4.2010)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur d'accuser bonne réception de votre lettre du 26 mars 2010 par laquelle vous informez le Conseil d'Etat que la Chambre des députés s'est prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi sous rubrique.

Par cette lettre vous nous évoquez encore longuement la nouvelle procédure appliquée dorénavant par la Chambre aux propositions de loi. Cette procédure appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes:

Si le Conseil d'Etat peut saisir et suivre les raisons à la base de la réforme de la procédure sur les propositions de loi, à savoir éviter l'encombrement du rôle du Parlement et de celui du Conseil d'Etat, il ne peut pas se déclarer d'accord avec la solution retenue pour atteindre cet objectif, qui à ses yeux n'est pas en phase avec l'article 83*bis* de la Constitution.

En effet, cet article constitutionnel dispose que „le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés …". En vertu de la Constitution, aucun projet de loi, ni aucune proposition de loi ne peuvent être soumis au vote définitif de la Chambre sans que celle-ci dispose de l'avis du Conseil d'Etat, sauf l'hypothèse où le Conseil d'Etat aurait gardé le silence durant plus de trois mois après le vote prévu à l'article 65 de la Constitution. Le Constituant n'a pas précisé l'issue du vote définitif.

En procédant au vote en plénière sur la poursuite de la procédure législative, tel que prévu à l'article 62 du Règlement de la Chambre des députés, le Parlement se prononce en réalité sur l'acceptation ou le rejet d'une proposition de loi. L'absence d'avis du Conseil d'Etat lors d'un tel vote ne répond ni au texte ni à l'esprit de la Constitution.

Le Conseil d'Etat note en passant que les propositions de loi sont transmises au Gouvernement, qui dispose d'un délai de six mois pour y prendre position ou non.

Une solution pour éviter que des propositions de loi viennent encombrer le rôle parlementaire et celui du Conseil d'Etat, tout en respectant les prescrits constitutionnels, aurait pu consister à qualifier les textes déposés par les députés d'„avant-proposition de loi" et de ne les désigner par le terme „proposition de loi" qu'à partir du moment où le Parlement se serait prononcé par un vote, tel que prévu à l'article 62 du Règlement de la Chambre, sur la poursuite de la procédure législative. Cette solution aurait eu le mérite de prendre pour modèle la procédure législative gouvernementale, dans le cadre de laquelle les avant-projets de loi ne requièrent pas non plus la saisine du Conseil d'Etat.

Je vous prie de bien vouloir transmettre ces observations au Président de la Chambre des députés.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'assurance de ma haute considération.

*Le Président du Conseil d'Etat,*
Georges SCHROEDER

# 6030/03

# N° 6030[3]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

## AVIS DU CONSEIL DE L'ORDRE DES AVOCATS AU BARREAU DE LUXEMBOURG

(9.7.2010)

Le Conseil de l'Ordre a été invité à exprimer son avis sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. Eu égard au principe de la spécialité des attributions des conseils de l'ordre professionnels, il ne s'exprimera pas sur l'ensemble de la proposition, mais uniquement sur celles de ses dispositions qui touchent à l'activité professionnelle des avocats et notamment à la justice.

*

L'accès aux, et les modalités d'exercice des, professions libérales, dont fait partie la profession d'avocat, sont protégés dans le texte constitutionnel proposé par l'article 35, repris sans modification de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution actuelle. Le Conseil de l'Ordre n'a pas d'observation à formuler à ce propos, ni à propos de la réglementation – reprise de la Constitution actuelle, telle que modifiée par la loi de révision du 19 novembre 2004 –, du pouvoir réglementaire propre des organes professionnels dotés de la personnalité civile. C'est sur ce fondement, qui donne désormais une base constitutionnelle solide à l'article 19 de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, que le Conseil de l'Ordre a promulgué son règlement d'intérieur en vigueur.

*

Des textes plus nombreux sont consacrés, dans le nouveau texte constitutionnel, à l'organisation de la Justice.

Une innovation, potentiellement importante, est constituée par l'affirmation – non dépourvue de caractère normatif –, à l'article 1er du nouveau texte, de ce que „le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit …". Cette reconnaissance constitutionnelle expresse a de nombreuses incidences, tant de droit matériel que de droit procédural (cf R. Ergec, „Deux concepts constitutionnels nouveaux: l'Etat de droit et la dignité humaine", *JTL* 2009, 180). Sur le plan procédural, il a été souligné que

> „L'importance des garanties juridictionnelles implique l'indépendance de la fonction juridictionnelle reconnue aujourd'hui par les démocraties libérales, qu'elles aient une dualité de juridictions ou, au contraire, un seul pouvoir judiciaire. Cette indépendance est essentielle pour la protection des libertés et donc de l'Etat de droit, ce qui a conduit certains auteurs à soutenir que c'est dans les pays à tradition anglo-saxonne que les libertés sont le mieux respectées et dans lesquels l'Etat de droit est le plus fort. De cette conception anglo-saxonne, découlera la reconnaissance d'un droit à une protection juridictionnelle effective et l'interprétation des droits de manière à leur donner un contenu concret et effectif." (Ergec, art cit., p. 181).

En dehors de cette référence anglo-américaine, il est possible de faire référence à la jurisprudence constitutionnelle allemande, qui s'est greffée sur la notion de *Rechtsstaat*, acclimatée dans les pays du droit français sous sa traduction d'„Etat de droit". Elle montre que de ce principe découle le droit général à la protection juridictionnelle effective des droits, non seulement en droit privé mais aussi en droit pénal ou en droit public (Jarass/Pieroth, *Grundgesetz-Kommentar*, 9e éd., Munich, 2007, art. 20, No 31a). Avec la modification constitutionnelle, il sera donc possible à l'avenir de faire valoir, plus

efficacement que jusqu'à présent, un droit à l'accès effectif aux juridictions et au contrôle juridictionnel, y compris dans les matières de droit public, telles le droit administratif ou le droit fiscal. Le Conseil de l'Ordre ne peut que de se féliciter de ce développement

On peut se demander s'il ne serait pas utile d'aller plus loin et de compléter le chapitre „Des libertés publiques et des droits fondamentaux" de la Constitution par une garantie plus spécifique du droit à la protection juridictionnelle. Cette idée mérite assurément réflexion, même si la consécration du principe de l'Etat de droit dans l'article 1er de la Constitution aurait déjà, de l'avis du Conseil de l'Ordre, un effet largement similaire. S'il était décidé de compléter le chapitre 2 de la Constitution par des droits juridictionnels précis, il ne paraîtrait pas opportun de reprendre simplement, tel quel, le contenu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Certes, la Convention comporte des garanties, de plus en plus raffinées dans la jurisprudence européenne, du procès équitable, mais ce droit au procès équitable est un droit limité à certaines matières (les „droits et obligations de caractère civil" ainsi que les „accusations en matière pénale"). Le fait de se borner à reprendre les garanties de l'article 6 de la Convention, avec sa limitation à certaines matières, serait une limitation, décevante, du plein potentiel du principe de l'Etat de droit en matière juridictionnelle. Il conviendrait plutôt, si cette idée était sérieusement considérée, de s'inspirer par exemple de l'article 24, paragraphe 1er, de la Constitution espagnole, aux termes duquel „toute personne a le droit d'obtenir la protection effective des juges et des tribunaux pour exercer ses droits et ses intérêts légitimes sans qu'en aucun cas cette protection puisse lui être refusée", ou mieux encore des articles 29 et suivants de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (consacrés respectivement aux Garanties générales de procédure, à la Garantie de l'accès au juge et aux Garanties de procédure judiciaire). C'est en insérant dans le texte constitutionnel, à l'instar de l'exemple espagnol et helvétique, un texte de portée générale que l'on réussirait à apporter des garanties constitutionnelles additionnelles à celle de la Convention européenne des droits de l'homme[1].

Le chapitre 7 de la nouvelle Constitution est destiné à s'intituler „De la justice". Il est dans une large mesure repris de la Constitution actuelle.

Il convient de saluer la reconnaissance expresse du principe de l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles (article 105) ainsi que la reconnaissance de l'indépendance des membres du ministère public, les deux étant inspirés de l'article 151, paragraphe 1er, de la Constitution belge[2].

L'article 151 de la Constitution belge contient cependant, dans ses paragraphes 2 et suivants, l'institution par la Constitution elle-même d'un Conseil supérieur de la justice et la définition de ses attributions. De même en France, où l'article 65 de la Constitution de la Ve République est consacré à l'institution du Conseil supérieur de la magistrature dont il définit les attributions. Il serait envisageable que de même, la Constitution luxembourgeoise prévoie elle-même l'institution du Conseil national de la magistrature.

Le Conseil de l'ordre estime par ailleurs qu'il convient d'insister, dans le texte de la Constitution, sur la séparation du corps des magistrats du siège et du corps des magistrats du Parquet. Cette séparation n'est actuellement pas assurée complètement, les Cour et tribunaux dépendant du Parquet général du point de vue administratif et financier. Il conviendrait d'abolir ce système, et de préciser dans la Constitution que les Cour et tribunaux constituent une administration propre, séparée du Ministère Public, avec son budget propre.

*

1 On remarquera ici que la jurisprudence du Comité du contentieux du Conseil d'Etat avait fait jouer naguère un rôle analogue à la garantie des „droits naturels de la personne humaine" (article 11, paragraphe 3, de la Constitution, devenu l'article 11, paragraphe 1, et qui sera dans la nouvelle Constitution, selon le projet, l'article 14): arrêt *Fiduciaire Générale* du 25 mai 1984 (No 7261, *Rec. fisc.* CE 1984), en matière d'impôts directs. Un texte constitutionnel exprès serait toutefois préférable au recours au droit naturel.

2 Comme le souligne le commentaire des articles, le texte luxembourgeois proposé est cependant plus libéral que le texte belge en ce qui concerne le statut des membres du ministère public. En Belgique, il est prévu que „le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministère compétent d'*ordonner* des poursuites et d'arrêter des directives *contraignantes* de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite". Le texte luxembourgeois omet cette réserve de l'intervention contraignante du pouvoir exécutif dans les décisions du ministère public.

Selon le projet, la Constitution luxembourgeoise continuera à reconnaître la distinction des juridictions de l'ordre judiciaire et des juridictions de l'ordre administratif. Le Conseil de l'ordre est entièrement d'accord avec cette orientation, qui reflète une donnée fondamentale de l'histoire constitutionnelle luxembourgeoise et qui, sur un plan plus pragmatique, a l'avantage réel de la spécialisation des magistrats de l'ordre administratif. Il ne convient pas de renoncer à cette spécialisation.

En revanche, le Conseil de l'ordre estime qu'il résulte d'une comparaison entre l'organisation des tribunaux de l'ordre judiciaire et celle des tribunaux de l'ordre administratif que l'absence d'une Cour de cassation pour les juridictions administratives est une lacune, regrettable, de l'Etat de droit au Luxembourg. Il propose en conséquence d'introduire, par voie constitutionnelle, la cassation en matière administrative, et de l'attribuer non pas à une Cour de cassation séparée de la Cour de cassation judiciaire, mais à une chambre de la Cour de cassation unique réorganisée[3].

Cette Cour de cassation unique comporterait, par conséquent, deux chambres: une chambre judiciaire dont les attributions resteraient celles de la Cour de cassation actuelle, et une chambre administrative qui serait chargée du contrôle de la légalité des arrêts de la Cour administrative. Le fait de créer une Cour de cassation unique présente, dans un pays comme le Luxembourg, d'incontestables avantages en termes d'économie: la Cour de cassation unique aurait besoin d'un seul greffe, et les magistrats issus de l'une des chambres pourraient, au besoin, être appelés à compléter l'autre chambre si, pour une raison d'incompatibilité, l'un des membres de cette dernière n'était pas en mesure de siéger.

Cette création d'une Cour de cassation unique serait, le Conseil de l'ordre en est convaincu, un élément important de l'Etat de droit, non seulement au niveau procédural, mais également au niveau substantiel. Elle assurerait vraiment l'unité du droit luxembourgeois.

Luxembourg, le 9 juillet 2010

Gaston STEIN
*Bâtonnier*

3 Cette réforme exige impérativement un texte de nature constitutionnelle. La subordination de la Cour administrative à pareille Cour de cassation serait en effet incompatible, en l'état actuel du texte constitutionnel, avec l'article 95*bis* de la Constitution (appelée à devenir, dans la Constitution nouvelle proposée, l'article 119). Aux termes du paragraphe 3 de ce texte, „la Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif". Pour la priver de cette position suprême, une simple loi est insuffisante et il faut une modification de la Constitution.

Service Central des Imprimés de l'Etat

6030/04

# N° 6030[4]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


*page*

1) Avis commun de la Cour supérieure de Justice; du Parquet général; du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de paix de Diekirch ..... 1
2) Avis de la Cour administrative (24.9.2009) ..... 8
3) Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg..... 15
4) Avis de la Justice de paix d'Esch-Alzette ..... 18
   – Dépêche du Conseiller Honoraire à la Cour d'Appel, Juge de Paix Directeur au Procureur Général d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg (1.10.2009)..... 18


*

## AVIS COMMUN

**de la Cour supérieure de Justice; du Parquet général; du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de paix de Diekirch**

### REMARQUES PRELIMINAIRES

Par courrier du 18 août 2009, Monsieur le Ministre de la Justice a transmis au Procureur général d'Etat la proposition de révision de la Constitution aux fins d'obtenir „l'avis des autorités judiciaires".

Le présent avis exprime la position de

– la Cour supérieure de Justice
– du Parquet général
– du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg
– du Tribunal d'arrondissement de Diekirch
– du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch
– de la Justice de paix de Diekirch

Dans la logique de la saisine, l'avis portera sur le chapitre 7 „De la justice". Les auteurs de l'avis ont ajouté une série de réflexions ponctuelles sur d'autres dispositions qui présentent un lien avec le chapitre 7.

La proposition de révision ne comporte pas de dispositions sur un éventuel conseil de la justice. Il résulte toutefois du commentaire de la proposition que la création d'un tel organisme est envisagée.

## LA CREATION D'UN CONSEIL DE LA JUSTICE

Dans le commentaire de l'article 105 nouveau de la Constitution, il est dit que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est prononcée en faveur de la création d'un organe de contrôle interne de la justice et qu'elle a tenu en suspens l'inscription dans la Constitution d'un texte en attendant d'être saisie par le gouvernement d'un projet.

Depuis un certain nombre d'années, tant au niveau national qu'au niveau international, la création d'un conseil de la justice, qui existe dans un grand nombre de pays européens, fait l'objet de discussions. Il est renvoyé aux travaux du Conseil Consultatif des Juges européens (CCJE) auprès du Conseil de l'Europe – le seul organe au sein du Conseil de l'Europe, composé exclusivement de juges et non de représentants gouvernementaux. Dans son Avis No 10 (2007), de même que dans plusieurs avis antérieurs, le CCJE insiste sur la nécessité pour tous les pays de garantir l'indépendance du système judiciaire et cela, notamment, par la création d'un organe indépendant, à savoir le „Conseil de la Justice".

Par une recommandation du 22 mars 2006, le médiateur a préconisé la création d'un conseil (supérieur) de la justice.

L'instauration d'un tel organisme a également fait l'objet des travaux de la 2e conférence nationale de la justice „statut de la magistrature" qui a établi, en février 2007, un rapport intermédiaire, détaillé et nuancé, sur cette question.

Faute de proposition concrète de texte, il est malaisé pour les autorités judicaires de prendre position sur la question, d'autant plus que le concept de „contrôle interne de la justice" utilisé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle peut avoir une portée différente de la formulation „contrôle externe de l'administration judiciaire" dont il est question dans les recommandations du médiateur.

A relever que la dénomination à donner à un tel conseil revêt une portée certaine; un conseil (supérieur) de la justice, tel qu'il est préconisé par le médiateur et envisagé dans les travaux de la conférence nationale de la justice, aura, ou pourra avoir, des missions plus vastes qu'un conseil de la magistrature compétent uniquement pour des questions de recrutement, d'avancement ou, le cas échéant, de discipline des magistrats.

1) Parmi les arguments avancés contre la création d'un tel organisme, il faut relever, la crainte d'une mainmise externe, en particulier politique, sur la justice qui irait à l'encontre de l'objectif de la reconnaissance de l'indépendance proclamé dans le nouveau texte constitutionnel. Le risque de mainmise externe est, à l'évidence, fonction de la composition du conseil.

Les opposants à la création d'un nouvel organisme de contrôle soulignent encore que le régime actuel, fondé sur la nomination aux fonctions de juge à partir d'un certain grade par le Grand-Duc, sur avis de la Cour supérieure de justice, a fait ses preuves et a toujours préservé l'indépendance des juges. La nomination formelle par le Grand-Duc ne devrait pas porter à conséquence, dès lors que, même dans les systèmes juridiques où intervient un conseil, la nomination formelle reste entre les mains de l'exécutif.

Les magistrats réticents à l'idée de la création d'un conseil considèrent que les méthodes actuelles de recrutement sont fondées sur des critères objectifs tenant aux titres académiques et professionnels. L'intervention d'un conseil ne serait pas de nature à donner des garanties supplémentaires ni de qualité ni d'objectivité. L'instauration éventuelle d'un mécanisme de concours à la suite de la modification de la procédure d'examen de fin de stage judiciaire pourrait parfaitement être opérée sans intervention d'un conseil.

L'argument de l'absence de légitimité dans le processus actuel de désignation des juges porterait à faux, dès lors que l'intervention d'un conseil de la justice ne serait pas de nature à changer les données du problème sauf à prévoir une participation de représentants des organes élus dans le futur conseil. La légitimité de la justice, à supposer que ce concept revête une pertinence par rapport au pouvoir judiciaire, ne pourrait d'ailleurs être qu'institutionnelle et fonctionnelle.

Pour répondre aux critiques avancées à l'encontre du système actuel et consistant à dire que la nomination à certaines fonctions juridictionnelles, à savoir celles de juge du Tribunal d'arrondissement, de juge de paix ou encore de juge d'instruction, de juge des tutelles ou de juge de la jeunesse, relèvent du seul pouvoir exécutif, les opposants à la création d'un conseil de la justice indiquent qu'on peut

envisager une extension de la méthode de nomination avec intervention soit de la Cour supérieure pour toutes les fonctions juridictionnelles, soit de la Cour, du Tribunal ou de la Justice de paix selon les fonctions en cause.

Pour consacrer la pratique actuelle, il y aurait lieu de transformer la nomination sur avis de la Cour en mécanisme de nomination sur proposition de la Cour et/ou, éventuellement, des juridictions concernées.

2) Parmi les arguments reconnus comme plaidant en faveur de la création d'un tel conseil sont avancés les impératifs de transparence de la justice et de lutte contre le corporatisme ou l'apparence du corporatisme, les insuffisances du mécanisme actuel de pure autorégulation et le renforcement de la légitimité de la justice.

Les tenants de la création d'un conseil de la justice mettent l'accent sur le fait que cet organe doit être destiné à renforcer l'indépendance de la justice par rapport à l'exécutif.

Cet argument prend d'autant plus de poids que l'article 117, figurant dans la proposition de révision, prévoit la nomination des juges par le Gouvernement et consacre ainsi une dépendance du pouvoir judiciaire du pouvoir exécutif. Il ne suffirait pas de retenir, à l'article 105, figurant dans la proposition de révision, que „les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles", si on ne garantit pas cette indépendance dès le début de leur carrière. Il est renvoyé à la Recommandation No R(94) 12, adoptée par le Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe le 13 octobre 1994, sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges qui mentionne au Principe I, sub 2. c. que „l'autorité compétente en matière de sélection et de carrière des juges devrait être indépendante du gouvernement". Si aucun accord ne peut être trouvé à ce sujet, il serait encore préférable de garder l'ancien texte de l'article 90 de la Constitution suivant lequel le Grand-Duc nomme les juges.

Un conseil de la justice pourrait ainsi jouer un rôle utile au niveau de la procédure de recrutement en évitant tant l'apparence de nominations par le seul pouvoir politique, que l'impression d'une cooptation par les juridictions suprêmes (Cour supérieure de justice et Cour administrative). Ainsi, le conseil serait compétent pour sélectionner et recruter les futurs magistrats, même si la nomination reste formellement une prérogative du chef de l'Etat. Pour des raisons institutionnelles, les auteurs du présent avis préconisent le maintien d'une nomination formelle par le Grand-Duc.

Sous le régime actuel, les nominations, en cours de carrière, de tous les magistrats, y compris ceux du siège, sont opérés, en droit, par le seul pouvoir exécutif. L'avis de la Cour supérieure de justice pour la nomination des juges, qui n'est pas juridiquement contraignant et ne s'applique au demeurant pas pour tous les postes du siège, n'est pas de nature à rencontrer cette critique fondamentale.

Les partisans de la création d'un conseil soulignent l'opacité du régime actuel basé sur un vote anonyme non motivé de l'assemblée générale de la Cour.

Un conseil de la justice devrait être investi du pouvoir de faire des propositions pour la nomination et la promotion des juges.

L'intervention du conseil, en ce qui concerne la nomination des membres du ministère public, serait de nature à renforcer l'indépendance de ce corps par rapport au pouvoir politique et s'inscrirait dans la logique des dispositions constitutionnelles sur l'indépendance du ministère public dans les poursuites.

Les tenants de la création d'un conseil soulignent encore la nécessité d'ouvrir la justice à la société civile et de rencontrer les critiques relatives au corporatisme d'un corps qui échappe, à l'heure actuelle, à tout contrôle externe.

En ce qui concerne la composition, partisans et adversaires de l'instauration d'un conseil de la justice soulignent qu'il faut éviter une mainmise du pouvoir politique. Ainsi il faudrait garantir la participation d'une large majorité de membres issus de la magistrature. Pour éviter des tendances partisanes lors d'élections au sein de la magistrature, une représentation de tous les corps et de toutes les juridictions devrait être assurée, chaque corps désignant son ou ses représentants parmi ses pairs; a également été avancée l'idée que les chefs de corps devraient d'office être membres du conseil ou être associés au processus décisionnel. Parmi les membres externes, il faudra éviter une ingérence du pouvoir politique.

Si les partisans de la création d'un conseil considèrent, comme précisé ci-dessus, que cet organe pourrait utilement intervenir au niveau des procédures de recrutement et d'avancement, ils sont d'avis que le régime disciplinaire devrait rester entre les mains des autorités judiciaires elles-mêmes. Si une

compétence en la matière devait être attribuée au conseil de la justice, elle devrait revenir à une composition comportant exclusivement des magistrats. Le texte de l'article 114, tel que proposé par les auteurs de la proposition de révision, ne permet d'ailleurs pas d'autre solution.

L'institution d'un conseil devrait avoir son ancrage dans la Constitution, sous le chapitre consacré à la justice. Le texte constitutionnel devrait déterminer la composition et les attributions du conseil.

*

## LA STRUCTURE DU POUVOIR JUDICIAIRE

Pour des raisons historiques liées à la tradition française, l'ordre constitutionnel luxembourgeois distingue entre ordre judiciaire et ordre administratif. Cette distinction renvoyant à la théorie du ministre-juge en vigueur à l'époque où le Conseil d'Etat était juge du contentieux administratif, a été maintenue avec la révision constitutionnelle de 1995 créant les juridictions administratives.

Sans vouloir revenir sur les discussions d'il y a plus de 10 ans, les auteurs du présent avis considèrent que cette dualité n'a aucune raison d'être et qu'il faut mettre à profit la révision constitutionnelle fondamentale actuelle pour organiser un ordre juridictionnel unique. Les raisons suivantes peuvent être avancées à l'appui de cette solution:

– La distinction historique entre „contentieux administratif" et „contentieux judiciaire" renvoie à une époque où l'Etat entendait échapper au juge de droit commun et se réserver un système juridictionnel particulier. Ces raisons historiques sont dépassées dans l'Etat de droit moderne où l'Administration est soumise au respect de la règle de droit et au contrôle juridictionnel au même titre qu'un citoyen où une personne morale de droit privé. A noter que dans un autre Etat européen de tradition française, les Pays-Bas, les juridictions administratives, du moins pour les juridictions du fond, ont été intégrées dans les structures juridictionnelles „normales". Une telle solution se justifie a fortiori dans un pays de la taille du Luxembourg.
– Le droit luxembourgeois, tout en optant pour le dualisme français, n'a pas repris une série de particularités du droit français relatives à la compétence des juridictions administratives françaises en matière de responsabilité contractuelle et extracontractuelle des entités de droit public. Le maintien du contentieux de la responsabilité de l'Etat et des communes entre les mains de l'ordre judiciaire, au demeurant indispensable dans une optique d'égalité de traitement, a comme conséquence pratique que l'administré doit saisir tour à tour deux ordres de juridictions pour obtenir, d'abord, l'annulation d'un acte administratif et, ensuite, l'indemnisation du préjudice que la faute de l'administration lui a causé.
– La suppression d'un ordre juridictionnel à compétences d'attribution aura encore l'avantage d'accroître la lisibilité du système et dès lors les droits du justiciable. Elle mettra fin à des conflits de compétence et évitera des jurisprudences éventuellement divergentes sur des questions de compétence.
– L'existence de la Cour constitutionnelle au sein de laquelle siègent des juges administratifs et judiciaires quelle que soit l'ordre juridictionnel dont relève le juge de renvoi plaide à son tour pour la consécration d'un ordre juridictionnel unique.
– La fusion des deux ordres de juridictions serait encore opportune dans l'optique de l'instauration d'un recours en cassation en matière administrative. Ce recours qui ressortit en France et en Belgique du Conseil d'Etat, fait défaut à Luxembourg ce qui affecte les droits des administrés.
– La fusion des deux ordres de juridictions permettra encore d'abandonner la distinction entre le contentieux sur les droits civils et les droits politiques par référence à laquelle s'articulent les compétences des juridictions administratives. Cette distinction, outre qu'elle est des plus délicates à opérer suscite régulièrement des discussions que ce soit dans l'application du droit ou dans le processus législatif.
– Dans le même ordre d'idées, l'unification des deux ordres permet de faire l'économie de dispositions sur le Tribunal de conflits et de la loi visée à l'article 113 actuel de la Constitution et à l'article 95, deuxième phrase de la proposition de révision.

Toujours dans la logique de l'organisation d'une structure juridictionnelle unique, les auteurs du présent avis préconisent l'intégration des juridictions sociales et des juridictions du travail dans un futur ordre juridictionnel unique. Il en va de même pour les tribunaux dits militaires. Si les auteurs du

présent avis sont suivis dans leurs propositions, l'article 118 actuel repris à l'article 94 de la proposition perd sa raison d'être.

La proposition de révision prévoit la suppression de l'article 87 actuel relatif à la mise en place d'une Cour supérieur de justice et le remplacement de ce texte par un nouvel article 109 aux termes duquel l'organisation des cour et tribunaux est réglée par la loi.

Les auteurs du présent avis approuvent le choix de renvoyer à la loi pour organiser les juridictions. Il faut toutefois noter que les auteurs de la proposition de révision ne vont pas au bout de leur logique en ce que la référence à la Cour supérieure est maintenue à l'article 113, en ce que l'article 114 relatif à l'inamovibilité ne se borne pas à parler des juges, mais énumère des fonctions particulières, et en ce que l'article 119 relatif aux juridictions administratives cite expressément le Tribunal et la Cour.

Même si la dualité des ordres est maintenue, il suffira de renvoyer à la loi pour l'organisation des ordres de juridictions. Il est, en tout cas, difficilement concevable de concrétiser l'organisation des juridictions pour le seul ordre administratif.

*

## LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Si la Constitution peut renvoyer à la loi pour l'organisation des juridictions, elle devra contenir une disposition particulière sur la Cour constitutionnelle (il y a lieu de retenir un „c“ minuscule).

Les auteurs du présent avis marquent leur accord avec la reprise de l'actuel article 95ter au nouvel article 120.

Un problème se pose au niveau du paragraphe 3 qui concerne la composition de la Cour. Il y aura lieu de retenir dans le texte constitutionnel les règles de composition et de prévoir que seuls des juges, au sens de l'article 105, peuvent siéger dans la Cour. Il faudra également maintenir des règles sur la composition en ce sens que certains hauts magistrats font „ex officio“ partie de la Cour constitutionnelle. Dans la mesure où il appartient à la loi de régler l'organisation des juridictions, il paraît toutefois difficile d'identifier ces juges par renvoi à la juridiction qu'ils président. Il est vrai que le texte actuel soulève déjà les mêmes interrogations dans la mesure où il renvoie à la Cour de cassation qui n'est pas prévue en tant que telle dans la Constitution. Une solution pourrait consister à opérer un renvoi aux président et vice-présidents de la juridiction suprême (unique) ou des juridictions suprêmes des deux ordres, si la dualité devait être maintenue.

La question de la désignation des autres membres de la Cour constitutionnelle renvoie à celle des missions d'un éventuel conseil de la justice ou, respectivement, de la ou des assemblée(s) générale(s) de la ou des juridictions suprêmes.

Au regard de l'expérience des travaux de la Cour constitutionnelle, les auteurs du présent avis voudraient faire deux propositions de modification. La première, d'ordre technique, consiste dans l'institution de membres suppléants en vue d'éviter des difficultés de composition de la Cour. La seconde, d'ordre plus fondamental, vise à investir le ministère public de la mission de présenter, dans toutes les affaires, et non seulement dans celles où le parquet est partie dans le litige devant le juge de renvoi, des conclusions. Il est renvoyé, sur cette question, au rôle du ministère public dans la procédure en cassation ou encore au rôle assumé par les avocats généraux devant la Cour de justice de l'Union européenne.

*

## LE STATUT DES MEMBRES DES AUTORITES JUDICIAIRES

La reconnaissance de l'indépendance des juges, dans le nouvel article 105, alinéa 1er, est à approuver alors que ce principe est le propre de tout Etat de droit. En ce qui concerne la formulation, les auteurs du présent avis s'interrogent sur la limitation éventuelle résultant du renvoi aux compétences juridictionnelles. Il va de soi que l'indépendance du juge ne se conçoit que par rapport à ses fonctions et dans la limite de celles-ci et ne saurait s'étendre à des questions de nature administrative relevant du statut général de la fonction publique. Mettre l'accent sur les compétences juridictionnelles risque toutefois de donner lieu à des difficultés de délimitation par rapport à des actes qualifiés traditionnellement

d'actes d'administration judiciaire que le juge pose ès-qualité ou à des fonctions que le juge occupe, de par la loi, dans des organismes ou des commissions relevant du droit public, toujours ès-qualité de juge.

Le critère déterminant doit être l'indépendance du juge dans ses fonctions juridictionnelles. La sauvegarde de cette indépendance a toutefois des implications sur le statut du magistrat qui doit être entouré de garanties particulières destinées à assurer l'indépendance fonctionnelle. Faut-il rappeler ici la problématique du recrutement, des nominations et de la discipline. Pour éviter l'impression que l'indépendance est limitée au seul exercice des compétences juridictionnelles, il est proposé de dire:

„L'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles est garantie". Si le texte actuel de la proposition de révision (article 105), repris de la Constitution belge, est maintenu, il faudra veiller à éviter une lecture restrictive.

La consécration de l'indépendance du ministère public dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions, au second alinéa de l'article 105, est à saluer en ce qu'elle reconnaît que le ministère public constitue une partie intégrante du pouvoir judiciaire et fournit une réponse aux interrogations formulées par la Cour européenne des droits de l'homme sur la qualité de magistrats des membres du ministère public. Il est renvoyé à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 10 juillet 2008 dans l'affaire Medvedyev et autres c. France (L'arrêt de la Grande chambre à laquelle l'affaire a été renvoyée n'est pas encore intervenu) où la Cour examine le statut du ministère public, ainsi qu'à l'Avis No 12/ 2009 du CCJE intitulé „juges et procureurs dans une société démocratique", qui traite des relations entre les juges et les procureurs et qui met l'accent sur l'indépendance des représentants du ministère public.

Les dispositions de la proposition de révision diffèrent du texte correspondant de la Constitution belge en ce que le pouvoir politique ne peut pas émettre de directives individuelles. Il s'agit-là d'une clarification utile qui ne fait d'ailleurs qu'entériner la pratique constitutionnelle en la matière. Comme le droit du gouvernement de donner des directives générales ne constitue pas, comme dans le texte belge, une limitation de l'indépendance dans des dossiers individuels, les auteurs du présent avis proposent de scinder l'alinéa en deux phrases, la première consacrant l'indépendance du ministère public, la deuxième ayant trait au pouvoir de directive des instances politiques. A cet égard il est proposé d'omettre la précision commençant par les mots „y compris …", dès lors que les directives en matière de politique criminelle englobent nécessairement la recherche et la poursuite. Il est, par ailleurs, peu indiqué de faire figurer des précisions introduites par des formules comme „notamment" ou „y compris" dans un texte constitutionnel. Plutôt que de parler de ministre „compétent", les auteurs du présent avis préconisent le recours au concept de „gouvernement" ou de „ministre ayant la Justice dans ses attributions".

Le texte de l'article 105 se lirait dès lors comme suit:

*Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles.*

*Le gouvernement (ou le ministre ayant la Justice dans ses attributions) peut arrêter des directives générales de politique criminelle.*

Les auteurs du présent avis voudraient attirer l'attention sur le fait que les nouvelles dispositions constitutionnelles entraînent une modification des articles du code d'instruction criminelle relatifs au pouvoir du ministre d'ordonner des poursuites.

L'article 114 du texte de la Constitution révisée reprend les dispositions de l'article 91 actuel sur l'inamovibilité des juges en intégrant les juges des juridictions administratives.

Dans la logique d'un corps unique de juges faisant partie du même ordre de juridictions, les auteurs du présent avis proposent de dire que *„les juges sont inamovibles …"*, sans procéder à une énumération des différentes instances qui, de toute façon, devra faire l'objet de la loi sur l'organisation judiciaire prévue au nouvel article 109.

Par ailleurs, les auteurs du présent avis considèrent que, dans la suite logique de la nouvelle disposition sur l'indépendance fonctionnelle du ministère public, il est indiqué de prévoir un statut particulier pour les membres du ministère public. Même si le principe de l'inamovibilité ne saurait s'appliquer tel quel, la garantie de l'indépendance dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions requiert la mise en place d'un statut différent de celui qui vaut pour l'ensemble de la fonction publique. Cette question est, à son tour, liée à celle de la détermination des compétences d'un éventuel conseil de la justice ou de la magistrature. Différentes solutions sont envisageables: Prévoir des garanties constitu-

tionnelles pour les mutations ou démissions des membres du ministère public à l'article 114 nouveau en relevant qu'une telle mesure ne peut intervenir qu'après une procédure disciplinaire pour faute grave; renvoyer à la loi sur l'organisation judiciaire pour assurer ces garanties, ce qui permet de couvrir également les cas de mise à la retraite pour affection grave, inaptitude ou infirmité visés aux articles 174 et suivants de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire; prévoir des garanties dans le cadre des compétences du Conseil de la justice.

En ce qui concerne l'articulation des articles, il est proposé de faire suivre les dispositions sur l'indépendance de celles sur l'inamovibilité.

*

## LES GARANTIES QUANT AU PROCES

Le texte de la Constitution tel que retenu par la proposition de révision, reprend les deux articles 88 et 89 actuels sur la motivation des décisions et la publicité des audiences et du prononcé. Ni la Constitution actuelle, ni la proposition de révision ne consacrent les principes de l'impartialité du juge, du respect des droits de la défense, du délai raisonnable ou, plus généralement, du caractère équitable de la procédure. Les auteurs du présent avis voudraient rappeler que le droit luxembourgeois contient d'autres dispositions relatives à la sauvegarde des droits des justiciables dans une procédure, qu'il s'agisse des règles du code de procédure civile sur la récusation ou le renvoi pour suspicion légitime ou les règles sur le double degré de juridiction. Force est encore de rappeler que l'article 6 de la Convention européenne, directement applicable et de valeur supérieure au droit national, constitue, à l'heure actuelle, le texte de référence en matière de garantie des droits des justiciables.

Au regard de la jurisprudence relative à l'article 6 de la Convention européenne et dans la perspective d'une prise en considération régulière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les auteurs du présent avis ne considèrent pas qu'il s'impose d'insérer dans le texte constitutionnel de nouvelles dispositions sur l'impartialité du juge, le caractère équitable de la procédure, le respect des droits de la défense ou le délai raisonnable.

Dans le respect d'une certaine tradition constitutionnelle, les auteurs de l'avis ne suggèrent pas la suppression des articles actuels sur la publicité et la motivation, même si ces principes figurent également dans les textes européens précités.

*

## QUESTIONS PARTICULIERES

Les auteurs du présent avis voudraient encore attirer l'attention sur une série de dispositions qui touchent à la justice, même si elles ne figurent pas dans le chapitre particulier consacré à ce pouvoir.

– L'article 101, paragraphes 4 et suivants, de la proposition de révision traite la question de la responsabilité juridique des membres du Gouvernement. Les auteurs retiennent, pour la responsabilité pénale, un mécanisme inspiré de l'article 101 de la Constitution belge.

  Le texte définit les compétences respectives de la Cour d'appel, de la Cour supérieure de justice et du ministère public auprès de cette Cour ainsi que la procédure à suivre. Les auteurs du présent avis relèvent que l'article 87 actuel sur la Cour supérieure de justice est appelé à disparaître au profit d'un texte qui renvoie à la loi sur l'organisation des cours et tribunaux; les auteurs du présent avis ont d'ailleurs marqué leur assentiment avec un tel renvoi. La Constitution, dans sa version actuelle, ne contient par ailleurs aucune référence à la Cour d'appel. On voit dès lors mal comment le texte constitutionnel pourra se référer à ces juridictions dans l'organisation de la procédure de mise en cause de la responsabilité pénale des ministres. Ne serait-il pas préférable de prévoir le principe de la responsabilité civile et pénale dans la Constitution et de renvoyer à la loi pour la procédure.

– Pour répondre à une recommandation émise par le médiateur, les auteurs de la proposition de révision proposent de modifier, à l'article 65 du nouveau texte, les dispositions de l'actuel article 53, alinéa 1er, relatives à la privation du droit de vote actif et passif dont font l'objet les condamnés à certaines peines.

  Les auteurs du présent avis s'interrogent sur la consécration du critère de la détention dans la nouvelle disposition, et cela pour des raisons de principe et des raisons pratiques. La condamnation à

la privation du droit de vote et d'éligibilité est liée à la condamnation et non pas à l'exécution d'une peine privative de liberté. L'application du critère de la détention conduira à des difficultés dans la pratique, notamment si l'on pense à des régimes d'exécution de peine comme un régime de semi-liberté, de congé pénal, d'exécution fractionnée de la peine etc.

Si le régime de la peine accessoire de la déchéance du droit de vote est considéré comme contraire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la solution doit consister dans une révision de ce mécanisme de sanction.

– Les auteurs du présent avis approuvent la suppression de l'article 49, alinéa 1er, et le texte du nouvel article 104 aux termes duquel la justice est rendue par les cours et tribunaux. Se pose la question de l'exécution des décisions de justice, alors que l'article 49, alinéa 2, qui sert de fondement à la formule exécutoire est supprimé. Est-ce que l'absence de détermination précise de l'organe compétent pour assurer l'exécution des décisions de justice signifie que le pouvoir exécutif en tant que tel, en la personne du Grand-Duc ou du Gouvernement, est compétent. Ne faudrait-il pas le préciser? Le nouvel article ne saurait signifier que les décisions sont exécutées au nom ou sous l'autorité des Cours et tribunaux, alors que l'exécution d'une décision de justice excède la fonction juridictionnelle.

*

## AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE

(24.9.2009)

Saisie le 18 août 2009 par Monsieur le Ministre de la Justice à l'effet d'émettre un avis sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, la Cour administrative, dans son assemblée générale du 24 septembre 2009, a arrêté l'avis suivant:

La Cour administrative ne se sent pas habilitée à émettre un avis sur l'opportunité et l'utilité de procéder à une refonte globale de la Constitution pour en adapter le texte aux réalités politiques et sociales actuelles.

Elle va se concentrer, dans son avis, sur le chapitre consacré à la Justice, tout en ajoutant certaines remarques sur quelques dispositions isolées qui appellent des commentaires de sa part.

1. La Cour note que la proposition, qui aspire à „moderniser" la Constitution et à en adapter le texte à l'exercice réel des pouvoirs tout en y inscrivant des dispositions relevant d'une pratique coutumière, s'abstient d'y inscrire le principe fondamental de la **séparation des pouvoirs**. Il est vrai que tout le monde, y compris le Constituant lui-même, s'accorde que le régime constitutionnel est celui de la séparation des pouvoirs et que la Constitution, dans son intégralité, structure et contenu confondus, en reflète l'esprit; il n'en est que plus étonnant que ce principe ne soit pas inscrit formellement dans le nouveau texte de la Constitution.

Une telle omission risque d'attirer, bien inutilement, des critiques de la part d'organismes internationaux ayant la mission d'évaluer le caractère démocratique des institutions des Etats.

L'objection possible qu'il s'agit en réalité d'un régime, non de séparation, mais de collaboration des pouvoirs, ne devrait pas porter à conséquence, la longue tradition politique du pays ayant mis en évidence qu'il s'agit d'un régime où l'exercice respectif de leurs pouvoirs par les trois pouvoirs constitutionnels n'est pas cloisonné et une explication afférente dans les travaux préparatoires devant suffire pour disséminer tout doute à ce sujet.

La mention de la séparation des pouvoirs pourrait être utilement intégrée dans l'**article 2** de la proposition qui se lirait dès lors comme suit: *„Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire et de la séparation des pouvoirs."*

2. La formulation de l'alinéa 3 de l'**article 9**, qui dispose que *„par dérogation à l'alinéa qui précède"*, la loi peut conférer l'**exercice de droits politiques** à des non-Luxembourgeois, l'alinéa 2 énonçant que la Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits, semble manquer d'une certaine logique en ce que l'alinéa 3 n'institue pas réellement de dérogation à l'alinéa 2. Il se borne à énoncer que la loi peut

conférer l'exercice de droits politiques à des étrangers alors que l'alinéa 2 n'en réserve pas l'exercice aux Luxembourgeois.

Il semble partant qu'il suffirait que l'alinéa 3 se limite à énoncer que *„La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois."*

3. On peut se poser la question de savoir si, en énonçant à l'**article 10** que *„toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la* ***protection accordée aux personnes et aux biens****"*, la proposition ne va pas trop loin. Le texte pourrait être compris dans ce sens que toute personne, même celle qui s'y rend illégalement, y jouirait de la protection de tous ses droits. Or, les personnes qui séjournent illégalement sur le territoire du Luxembourg peuvent, par exemple, faire l'objet d'une mesure de refus d'entrée et de séjour et, en cas d'impossibilité de son exécution immédiate, d'une mesure de rétention administrative. La disposition en question risque d'être lue comme garantissant aux étrangers *les mêmes droits* qu'aux Luxembourgeois en ce qui concerne la protection de leur personne et de leurs biens. Il n'est pas exclu qu'un étranger estime qu'une telle mesure heurte le texte général de l'article 10.

Il est vrai que les auteurs de la proposition ont précisé, dans le commentaire des articles, que *„la Constitution elle-même exclut les non-Luxembourgeois de certains droits, notamment des droits politiques"* et ils ont entendu exprimer ainsi la restriction énoncée dans la disposition actuelle de l'article 111 selon laquelle les étrangers jouissent des mêmes droits que les Luxembourgeois, *„sauf les exceptions établies par la loi"*.

Il n'en reste pas moins que la nouvelle formule, selon laquelle les étrangers jouissent de la protection accordée aux personnes et aux biens, pourrait être comprise comme une affirmation – positive – qu'ils jouissent des *mêmes* droits que les Luxembourgeois, tels qu'ils sont énoncés par la Constitution, la loi ne pouvant que les préciser mais non les restreindre.

Face à ce réel risque d'interprétation non conforme aux intentions du Constituant, il serait peut-être prudent de préciser le texte de la proposition de manière à faire ressortir que les lois peuvent restreindre ces droits. Si on ne veut pas revenir à l'ancienne formule, claire, on pourrait formuler le texte ainsi: *„Toute personne qui se trouve légalement sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la Constitution et les lois."*

4. La disposition de l'**article 30**, qui exige que le **mariage civil précède le mariage religieux**, vise un point de détail tellement mineur et est tellement anachronique qu'on peut se demander si elle doit subsister dans une opération de „modernisation" de la Constitution. Si la disposition avait son utilité au 19e siècle, son existence même, et surtout son caractère constitutionnel, se comprend difficilement à une époque où le mariage lui-même – qu'il soit civil ou religieux (de quelque religion qu'il s'agisse, d'ailleurs) – n'a plus la valeur qu'il revêtait il y a cent cinquante ans et où il est concurrencé par d'autres formes de vie en commun. En tout cas, à l'heure actuelle, si un mariage religieux précédait le mariage civil, la société luxembourgeoise n'en serait probablement pas affectée dans ses fondements.

5. L'**article 39** de la proposition dispose que nulle autorisation n'est requise pour exercer des **poursuites contre des fonctionnaires publics**, pour faits de leur administration. Le texte est repris de l'article 30 de la Constitution actuelle, lui-même copié sur le modèle belge.

Il est à préciser que le texte en question ne vise pas le contenu de la faute – pénale ou civile – commise par le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, mais seulement la question de savoir s'il est nécessaire de disposer d'une autorisation ou non pour lancer une action contre un fonctionnaire.

Concernant les poursuites pénales contre un fonctionnaire, le texte n'appelle pas de commentaires.

En revanche, en tant que la disposition vise également les actions civiles dirigées contre des fonctionnaires, et, en particulier, des actions en responsabilité civile dirigées contre ceux-ci, le texte pose problème. Il est en effet considéré, par la jurisprudence, comme établissant le principe important que les fonctionnaires sont personnellement responsables des dommages qu'ils causent fautivement dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui va au-delà de la simple faculté de lancer à leur encontre une assignation sans avoir besoin d'une autorisation *ad hoc*.

Dans ce contexte, la disposition risque d'engendrer des problèmes d'interprétation. Elle fait en effet l'objet, au Luxembourg, de trois interprétations jurisprudentielles différentes[1] et en Belgique, elle a même été déclarée inconstitutionnelle. Le problème, en Belgique comme au Luxembourg, est celui de l'égalité entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé, ces derniers n'étant responsables que de leur faute lourde, tandis que les fonctionnaires sont responsables, selon le texte actuel de la Constitution, de leur faute simple.[2]

Il serait partant indiqué de préciser à l'article 39 qu'à l'instar des autres salariés, les fonctionnaires sont responsables de leurs fautes lourdes, mais seulement de celles-ci, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Le texte devrait partant opérer une distinction entre les matières pénale et civile et pourrait être rédigé comme suit:

*(1) „Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites* pénales *contre des fonctionnaires publics, pour faits de leur administration sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement.*

*(2) Ils sont également civilement responsables du fait des fautes lourdes commises dans l'exercice de leurs fonctions."*

6. En disposant dans son **article 54** que le Grand-Duc prend les **règlements et arrêtés** nécessaires pour l'exécution des lois, la proposition risque de maintenir une difficulté qu'elle a essayé d'éliminer dans la nouvelle formulation de l'article 85 qui ne prévoit plus la sanction des lois par le Grand-Duc.

Si le Grand-Duc est fondamentalement opposé à une loi votée dont il n'a plus le pouvoir de refuser la sanction, il se peut qu'il se sente dans l'impossibilité de prendre un règlement d'exécution de cette loi. Si le règlement est nécessaire, voire indispensable à l'exécution de la loi, comme cela arrive souvent, une situation de blocage identique à celle du refus de sanction d'une loi par le Grand-Duc peut se produire.

Sans formuler de proposition, la Cour a estimé nécessaire de souligner la difficulté.

7. On peut se poser la question de savoir si l'**article 55** de la proposition, en conférant la possibilité à la loi, de subdéléguer l'édiction de normes au pouvoir réglementaire, ne vide pas de sa substance la notion même de **matière réservée à la loi**. L'essence même de la matière réservée à la loi consiste précisément à soustraire une matière au pouvoir réglementaire et à obliger le législateur à réglementer la matière. Si le législateur peut subdéléguer son pouvoir – qui est en principe une obligation – d'édicter des normes dans une matière déterminée par la Constitution comme étant réservée à la loi, le législateur peut se défaire de cette obligation et il n'existe plus, à proprement parler, des matières véritablement réservées à la loi par la Constitution.

8. L'**article 66** de la proposition énonce, parmi les **incompatibilités avec le mandat de député**, celle de *„magistrat de l'Ordre judiciaire"*. Les articles 20 et 67 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoient d'ailleurs une telle incompatibilité pour respectivement les juges du tribunal administratif et les conseillers de la Cour administrative. Il semble préférable d'y ajouter les magistrats de l'ordre administratif. Le texte aurait partant la teneur suivante: *„(1) Le mandat de député est incompatible: (…) 3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif"*.

9. L'**article 106** de la proposition reprend le texte de l'actuel article 84 qui dispose que les **contestations qui ont pour objet des droits civils** sont exclusivement du ressort des tribunaux (judiciaires).

---

1 V., en faveur de la seule responsabilité du fonctionnaire pour faute personnelle détachable du service, Cour d'appel 7 juillet 2004, No 27701 du rôle; en faveur de la responsabilité du fonctionnaire, même pour faits relevant de son service, mais seulement pour faute lourde, Cour d'appel 13 juillet 1990, No 144/90 (mais sans explication quant à l'origine de la distinction); finalement en faveur d'une responsabilité du fonctionnaire, même pour fautes commises dans l'exercice de sa fonction, et même pour faute simple, Tribunal d'arrondissement de Luxembourg 21 octobre 2004, No 247/2004 XI

2 Cour d'arbitrage 18 décembre 1996, R.C.J.B. 1998, p. 222, note Ph. COENRAETS, La responsabilité aquilienne des organes de la puissance publique et la restauration du principe d'égalité. Il est à noter que la Cour d'arbitrage n'a déclaré contraire à la Constitution aucun des deux textes contradictoires pris isolément, mais seulement leur coexistence.

– Il est à mettre en rapport avec l'article 107 (actuel article 85) qui confère également aux tribunaux judiciaires la connaissance des droits politiques, tout en permettant à la loi de déroger à cette disposition et d'en attribuer la connaissance à d'autres juridictions, p. ex. aux juridictions administratives.

L'agencement de ces deux dispositions montre que les tribunaux judiciaires sont juges de droit commun en matière de droits civils et de droits politiques, la loi pouvant conférer la connaissance de droits politiques aux juridictions administratives qui se voient alors attribuer une compétence d'exception (l'article 95*bis* actuel – article 119 de la proposition – rendant par ailleurs les juridictions administratives directement compétentes en matière de contentieux administratif).

Ainsi, comme en Belgique, la compétence des tribunaux est déterminée, au Luxembourg, par l'objet du droit qui fait l'objet de la contestation, à la différence de la France, où la compétence des juridictions est déterminée à partir des sujets qui sont en litige, dans ce sens que si une des parties au litige est une partie publique, ce sont les juridictions administratives qui sont en principe compétentes, alors même que l'objet de la contestation porte sur un droit de nature *a priori* civile (ex. contrat conclu avec l'administration, responsabilité des pouvoirs publics).

En droit luxembourgeois comme en droit belge, en cas de faute commise par l'administration moyennant une décision illégale (ex. refus de nomination d'un fonctionnaire à un poste, refus de délivrance d'un permis de construire, etc.) qui est à l'origine d'un préjudice subi par une personne privée, celle-ci doit en principe, dans une première étape, faire annuler la décision administrative par le juge administratif, seul compétent en matière de contentieux administratif, et ensuite porter son litige en dommages et intérêts dirigé contre l'administration devant le tribunal civil, puisque la créance de réparation est considérée comme droit civil et relevant en tant que tel de la seule compétence des tribunaux judiciaires.

La victime d'une décision illégale de l'administration doit partant mener, de manière bien fastidieuse, deux procès successifs pour se voir allouer des dommages et intérêts en réparation de son dommage subi. Il pourrait être estimé que cette situation compromet le principe d'une bonne administration de la justice et, en particulier, le droit du justiciable à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La raison en est que les tribunaux judiciaires sont exclusivement compétents en matière de contestations portant sur des droits civils.

On peut se demander s'il n'était pas préférable que, dans le cadre de recours dirigés contre des décisions administratives illégales ayant causé dommage, les particuliers puissent obtenir du même tribunal, dans un seul et même procès, l'annulation de la décision illégale et l'allocation de dommages et intérêts en réparation du dommage causé par cette décision illégale. La demande en dommages et intérêts serait ainsi à considérer comme accessoire du recours en annulation.

Pour qu'une telle démarche soit possible, il faudrait modifier le texte de l'article 106 en y ajoutant le même bout de phrase que celui qui se trouve en fin de l'article 107. Il serait par ailleurs utile qu'on précise de quels tribunaux, à savoir des tribunaux judiciaires, il s'agit. De cette manière, on pourrait par ailleurs regrouper le contenu des articles 106 et 107 de la proposition dans un seul et même texte qui serait libellé de la manière suivante:

> *„Les contestations qui ont pour objet des droits civils ou politiques sont du ressort des tribunaux judiciaires, sauf les exceptions établies par la loi."*

Un tel texte ne mettrait pas en question la position de juge de droit commun des tribunaux judiciaires en matière de droits subjectifs civils et politiques, mais permettrait au législateur, là où cela se révèle présenter de nets avantages pour le justiciable et lui épargner des méandres procéduraux difficilement compréhensibles, d'attribuer ponctuellement, de manière accessoire à un recours administratif, la connaissance de litiges portant sur des droits civils aux juridictions administratives.

Un tel procédé présenterait encore l'avantage de résoudre certaines difficultés actuelles difficilement résolubles, comme la condamnation aux frais par une juridiction administrative ou l'allocation d'une indemnité de procédure, que d'aucuns pourraient considérer comme condamnation ayant un objet civil, étant donné qu'elle porte sur une somme d'argent.

10. L'**article 113** de la proposition reprend le texte de l'actuel article 95, 2e phrase qui prévoit que la Cour supérieure de justice règle les **conflits d'attribution**.

Introduite dans la Constitution à une époque où il n'existait qu'un seul ordre de juridiction et que la Cour supérieure de justice était au sommet de la hiérarchie judiciaire[3], cette disposition allait en quelque sorte de soi. Or, il se trouve qu'actuellement, il existe deux ordres de juridiction et qu'avec l'avènement de la Cour constitutionnelle, on peut se demander si la Cour supérieure de justice constitue toujours la juridiction la plus élevée, en hiérarchie, de toutes les juridictions.

On pourrait dès lors trouver anormal que les conflits d'attribution – entre autres entre juridictions judiciaires et juridictions administratives – soient réglés par une seule juridiction judiciaire, alors même qu'il existe une juridiction dont on peut estimer qu'elle se trouve désormais au sommet de la hiérarchie juridictionnelle et que c'est la seule à regrouper, en son sein, des magistrats des deux ordres de juridiction, judiciaire et administratif.

Ce qui plus est, même si la connaissance des conflits d'attribution est de la compétence de la Cour supérieure de justice, il n'est pas certain que la Cour constitutionnelle ne soit pas impliquée dans la solution d'un conflit de compétences *ratione materiae*. En effet, si une loi venait à méconnaître la répartition des compétences opérée par les articles 84, 85 et 95*bis*, paragraphe 1er actuels (et désormais 107, 108 et 119) de la Constitution, on pourrait très bien imaginer que la Cour constitutionnelle, saisie par une juridiction judiciaire ou administrative devant laquelle se pose un problème de compétence, soit appelée à contrôler la conformité de cette loi à la Constitution.[4] De même, il se pourrait qu'il se pose, dans le cadre d'un conflit d'attribution dont serait saisie la Cour supérieure de justice, une question de constitutionnalité d'une loi attribuant compétence à un ordre de juridiction, auquel cas celle-ci serait obligée de poser une question préjudicielle afférente à la Cour constitutionnelle.

On pourrait dès lors envisager d'attribuer la connaissance des conflits d'attribution à la Cour constitutionnelle.

L'article 113 de la proposition serait par conséquent rédigé comme suit: *„La Cour constitutionnelle règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi."*

11. Les **articles 117 et 119, paragraphe 5** prévoient respectivement que les magistrats des ordres judiciaire et administratif sont **nommés par le gouvernement**, étant précisé que ceux en haut des hiérarchies sont nommés, toujours par le gouvernement, mais après avis respectivement de la Cour supérieure de justice ou de la Cour administrative.

Le Luxembourg dispose ainsi d'un système dans lequel le pouvoir exécutif dispose d'un pouvoir extrêmement important, pour ne pas dire exorbitant, concernant le fonctionnement du pouvoir judiciaire. En effet, non seulement la nomination initiale des magistrats relève-t-elle de la seule compétence du gouvernement, mais même leurs promotions tout au long de leur carrière. On ne doit pas être excessivement pessimiste pour constater qu'ainsi, un magistrat dont les décisions déplairaient au gouvernement, pourrait voir sa carrière bloquée par le pouvoir politique en place, danger plus que réel en matière de justice administrative où il est dans la nature des choses que des jugements défavorables au gouvernement soient régulièrement pris.

Sans entrer dans le détail de la problématique de la *proposition* de candidats aux postes supérieurs de la hiérarchie judiciaire et de l'*avis* rendu en ce qui concerne les candidats aux postes correspondants des juridictions administratives, distinction qui, de toute manière, ne relève pas de la Constitution mais de la loi, il faut constater que selon le libellé actuel de la Constitution et de la proposition de révision, qui a choisi de maintenir le système en place, la nomination de tous les magistrats relève de la seule discrétion du pouvoir politique. Il s'agit d'un système extrême qui ne se retrouve que dans très peu d'autres pays, et pour cause, puisqu'il ne semble pas exagéré d'affirmer qu'il met en cause la séparation des pouvoirs et l'indépendance des magistrats du siège.

Combiné à la totale opacité, due à l'absence d'un système d'évaluation des magistrats – système pareillement assez unique en Europe – des promotions (et surtout de certains refus de promotions, tant il est vrai qu'en règle générale, c'est l'ancienneté qui détermine l'ordre des promotions), c'est un euphémisme que d'affirmer que le système en place ne correspond guère aux standards d'une démocratie. Le système actuel permet, en théorie du moins, une mainmise totale du pouvoir exécutif sur la carrière des magistrats, danger qui, en pratique, ne s'est pas concrétisé jusqu'ici, il est vrai.

---

3 Art. 98 de la Constitution de 1848

4 Cf., en Belgique, une question de ce genre qui avait été posée à la Cour d'arbitrage par le Conseil d'Etat et qui a donné lieu, le 18 mars 1997, à un arrêt de cette Cour (arrêt No 1997-14, No 933 du rôle).

Dans ces circonstances, il est à regretter que la proposition ne prévoie pas la mise en place d'un conseil de la justice indépendant du gouvernement, compétent en matière de recrutement, d'évaluation et de promotion des juges.

12. L'**article 119**, **paragraphe 1er** de la proposition **attribue le contentieux administratif aux juridictions administratives**. Après l'arrêt *PROCOLA*, des discussions très animées, mettant en lice les partisans d'un ordre de juridictions unique et ceux de deux ordres de juridictions, avaient finalement conduit à l'instauration, à l'instar des modèles français et belge, d'un ordre de juridiction administratif distinct. La proposition prévoit le maintien de ce système dualiste.

Il est à prévoir que d'aucuns profitent de la refonte globale de la Constitution pour remettre en question ce choix et d'en appeler à un ordre de juridiction unique, le cas échéant avec la création de chambres administratives au sein des tribunaux judiciaires.

Il n'appartient pas à la Cour administrative, qui joue son existence même dans un tel débat, de se prononcer en faveur ou en défaveur d'un tel choix. Qu'il soit seulement permis de souligner que, depuis l'année de création des juridictions administratives, en 1996, les données n'ont pas fondamentalement changé, si ce n'est que les juridictions administratives ont depuis lors pris racine dans le système institutionnel luxembourgeois et sont considérées, par la population luxembourgeoise, comme un rouage essentiel de garantie et de protection des droits des citoyens contre l'arbitraire de l'administration et qu'il serait peut-être difficilement compréhensible qu'après douze ans de fonctionnement satisfaisant, ces juridictions soient de nouveau abolies. Dans les systèmes dualistes proches du système luxembourgeois, comme on les retrouve en France et en Belgique, une abolition des juridictions de l'ordre administratif n'a jamais été d'actualité.

13. L'**article 119, paragraphe 3** de la proposition reprend la disposition de l'article 95*bis* actuel qui institue la **Cour administrative juridiction suprême de l'ordre administratif**.[5]

De manière plus ou moins récurrente, des parties – publiques ou privées – surtout après avoir perdu un procès important, réclament l'instauration d'une instance de cassation en matière de contentieux administratif et prévoient d'en attribuer la compétence à la Cour de cassation.

Plusieurs remarques s'imposent à cet égard:

– la Belgique, dont le système luxembourgeois se rapproche le plus, ne prévoit pas de recours en cassation contre les décisions du Conseil d'Etat. La Cour de cassation belge est exclusivement compétente pour connaître des conflits d'attribution. Elle n'a pas compétence pour connaître de pourvois qui seraient dirigés contre des arrêts rendus par le Conseil d'Etat dans la sphère de compétence d'attribution;

– la Cour de cassation se trouve au sommet de l'ordre judiciaire. Quel serait son caractère si elle était également au sommet des juridictions administratives? Elle ne constituerait alors plus une juridiction judiciaire, mais une juridiction à part, à cheval sur les juridictions judiciaires et administratives. Alternativement, on pourrait considérer, puisque les juridictions administratives relèveraient en dernière instance d'une juridiction civile, qu'un système d'unité de juridictions serait indirectement introduit, alors même que la Constitution proclame la dualité d'ordres de juridictions;

– la justice administrative est organisée actuellement à deux degrés. Le plaideur qui n'est pas satisfait d'un jugement du tribunal administratif peut faire appel de toutes les décisions de ce tribunal devant la Cour administrative qui réexamine le litige en fait et en droit. De cette manière, le système luxembourgeois satisfait largement aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, laquelle ne réclame un double degré de juridiction qu'en matière pénale.

  Il faut par ailleurs souligner que les points de départ d'un litige civil, entre parties privées, d'une part, et d'un litige administratif, dirigé contre une décision administrative, d'autre part, sont foncièrement différents. En matière civile, le procès s'engage lorsque deux parties ne peuvent se mettre d'accord sur des droits qu'elles prétendent avoir respectivement. Hormis en matière contractuelle, c'est souvent leur premier contact. En matière administrative, en revanche, le procès devant le tribunal administratif a un préalable qui a déjà donné lieu à un examen de la situation respective des parties en fait et en droit, à savoir la décision administrative litigieuse. Celle-ci obéit à des règles

5 Dans un arrêt du 27 mai 2004, Pas. tome 32, p. 580, la Cour de cassation a déclaré irrecevable un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour administrative

précises qui sont censées, dès avant tout litige juridictionnel, prendre en compte les droits et intérêts respectifs du particulier et de l'administration, à savoir les règles de la procédure administrative non contentieuse.[6] La décision administrative est partant le résultat d'une procédure légalement prévue dans laquelle l'administré a d'ores et déjà pu faire valoir son point de vue et demander le respect de ses droits. Ce n'est que lorsqu'il ne parvient pas à faire valoir ses droits et intérêts dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse qu'il dispose alors de deux recours juridictionnels successifs devant le tribunal administratif, puis, la Cour administrative;

– l'administration serait paralysée si l'exécution de ses décisions était suspendue par des recours. Voilà la loi a-t-elle instauré la règle du préalable administratif et que la suspension de l'exécution des décisions administratives est-elle enfermée dans des limites très strictes (à savoir une ordonnance du président du tribunal administratif), le recours contentieux ne suspendant pas, en principe, l'exécution de la décision. L'avantage du préalable administratif a bien entendu comme contrepartie le désavantage de la difficulté de recréer, dans les faits, la situation administrative initiale en cas d'annulation de la décision administrative par le juge administratif. Il s'ensuit que, pendant l'instance contentieuse, l'administration et l'administré se trouvent dans une situation d'attente souvent très désagréable, difficile pour le fonctionnement adéquat du service public, et que l'administration est normalement très intéressée à disposer d'une décision définitive, quelle qu'elle soit, dans l'intérêt de la sécurité juridique. D'ailleurs, les délais d'instruction, légalement prévus, devant les juridictions administratives, sont essentiellement brefs et une affaire contentieuse est normalement évacuée dans l'espace d'un an[7] à travers les deux instances, appel compris. – L'adjonction d'une troisième voie de recours, à savoir un recours en cassation – obéissant à des règles de procédure différentes – contre les décisions administratives prolongerait d'autant les procédures contentieuses et nuirait d'autant à la stabilité des décisions administratives.

  Plus grave encore se présenterait la situation dans les affaires où le président du tribunal, en vertu des pouvoirs lui conférés par l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ordonne le sursis à exécution d'une décision administrative, voire d'un acte réglementaire, mesure susceptible d'être maintenue par jugement du tribunal et qui suspend l'exécution de la décision pendant le délai et l'instance d'appel. Dans une telle hypothèse, l'adjonction d'une troisième instance, pendant laquelle il faudrait, logiquement, également prévoir des mesures de sursis à exécution, risquerait de rendre le système ingérable ou, à tout le moins, de conduire à des situations hautement insatisfaisantes. Ainsi, en matière de marchés publics, en cas de sursis à exécution de la décision d'adjudication, les travaux ne peuvent être entamés qu'à l'issue du procès devant le tribunal administratif, voire la Cour administrative, statuant au fond. Pareillement, en cas de recours contre une autorisation de construire et sursis à exécution, le bénéficiaire ne peut commencer à construire qu'à l'issue de la procédure contentieuse. Pendant la durée de la procédure contentieuse, un demandeur d'asile ne peut pas être éloigné du pays. L'instauration de trois recours contentieux successifs allongerait la durée de séjour au pays d'une manière telle que ces personnes, alors même que leur demande d'asile ne serait pas justifiée, auraient séjourné sur le territoire luxembourgeois pendant une durée telle qu'on aurait du mal à leur dénier une certaine intégration;

– l'adjonction d'une troisième voie de recours ne conduirait pas forcément à plus de sécurité juridique. Il y a toujours des revirements de jurisprudence; ce qui était acquis aujourd'hui est remis en question demain, et cela quel que soit le nombre de degrés de juridiction. Il y a même des erreurs de la part des plus hautes juridictions d'un pays. Pour preuve, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sanctionnant de telles décisions. N'a-t-on pas vu même une juridiction suprême, statuant en troisième instance, décider une chose et son contraire dans l'espace de trois mois?[8] De tels revirements de jurisprudence n'épargnent même pas des juridictions supranationales comme la Cour européenne des droits de l'homme.

---

6 Loi du 1er décembre 1978 relative à la procédure administrative non contentieuse et règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes

7 la durée moyenne d'un procès en première instance est de 7 mois, eu égard aux délais de procédure impérativement prévus par l'article 5 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et de cinq mois en instance d'appel, y compris le délai d'appel, en vertu des délais prévus par l'article 46 de la même loi.

8 cf. Cass. 21 janvier 1999, Pas. 31, 45 et Cass. 22 avril 1999, Pas. 31, 47

14. L'**article 119, paragraphe 5** de la proposition reprend le libellé de l'article 95*bis*, paragraphe 5 actuel de la Constitution qui dispose que certains magistrats des juridictions de l'ordre administratif sont nommés sur **avis de la Cour administrative**, ***„sauf en ce qui concerne les premières nominations.“*** Etant donné que ces nominations sont intervenues en 1996, il n'y a plus lieu de maintenir l'exception relative aux premières nominations.

15. Il y a finalement lieu de relever que l'**article 136, paragraphe 4**, 2e phrase de la proposition, qui dispose que **le conseil communal prend toutes les décisions en relation avec les impôts**, risque de conduire à des problèmes d'interprétation et d'application.

En effet, conformément au système actuel fondé sur l'article 107, paragraphe 3 de la Constitution et les articles 135 et 148-s de la loi communale du 13 décembre 1988, le conseil communal est certes compétent pour instaurer un impôt communal par la voie d'un règlement communal, mais la compétence pour établir les rôles et les titres de recettes pour ces impôts revient au collège des bourgmestre et échevins qui est également compétent pour vider les voies de recours contre les bulletins.

Or, en disposant que le conseil communal *„prend toutes les décisions en relation avec les impôts“*, la 2e phrase de l'article 136 (4) devra probablement être comprise en ce sens qu'elle attribue la compétence exclusive au conseil communal pour tous les actes en relation avec les impôts communaux, donc à la fois les dispositions générales et toutes les décisions individuelles. Ainsi, cette phrase aurait pour effet, non seulement de rendre certaines des dispositions de la loi communale et le système actuel inconstitutionnels, mais également de rendre compétent en la matière l'organe suprême d'une commune pour des actes d'exécution qui, actuellement, relèvent des organes d'administration de la commune.

Dans la mesure où le paragraphe 3 de l'article 136, qui est censé, au vœu du commentaire des articles de la proposition, *„réunir dans une seule disposition tout ce qui a trait aux impôts des communes“*, prévoit déjà avec une précision suffisante le régime des impositions communales et la compétence du conseil communal pour l'établissement d'impôts communaux, la 2e phrase du paragraphe (4) de l'article 136 doit être considérée comme surabondante et il est proposé de l'omettre.

*

## AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG

Aux termes de l'article 49 actuel de la Constitution: *„la justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc“*.

D'après la proposition de réforme, cette disposition devrait être supprimée pour être remplacée par un article 110 conçu comme suit: *„la justice sera rendue par les cours et tribunaux“*.

On peut certes imaginer phrase moins lapidaire faisant par exemple référence à la nation, détentrice de la puissance souveraine, mais il y a tout lieu de se féliciter de cette proposition qui mettrait un terme à une de ces formulations qu'un éminent professeur belge qualifiait poliment d'*„un rien désuète“* (Francis Delpérée Eléments d'une Constitution moderne, Feuille de liaison de la conférence Saint-Yves No 72, mars 1989) pour la remplacer par une disposition en phase avec les réalités institutionnelles contemporaines.

Dans le même élan salutaire de modernisation de nos textes, il serait souhaitable de supprimer le serment de fidélité au Grand-Duc inscrit à l'article 110 actuel de notre Constitution (cf F. Delpérée op. cité p. 38).

Ce serment constitue une survivance du serment d'allégeance prêté par le vassal à son suzerain pour lequel toute justification rationnelle fait défaut depuis fort longtemps.

Son inadéquation apparaît avec un éclat particulier dans le présent contexte tant il est vrai qu'une stricte observation du serment de fidélité au Grand-Duc interdirait à ceux qui l'ont prêté d'apporter leur concours à une révision constitutionnelle qui comporte une importante réduction des prérogatives de celui auquel ils ont juré fidélité.

Aux termes de l'article 139 de la proposition, lequel remplacerait l'article 110: *„aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule“*.

Dans la loi à laquelle renvoie la disposition citée ci-dessus, il conviendrait donc, le moment venu, d'omettre le serment de fidélité au Grand-Duc au *„relents médiévaux“*.

Aux termes de l'article 117 de la proposition, les juges seraient désormais nommés par le Gouvernement.

Le commentaire des articles précise qu'*„à l'instar de ce qui est prévu pour les nominations en matière civile et militaire qui incombent suivant le texte de l'article 100 nouveau au Gouvernement, il est proposé de confier pareillement au Gouvernement le droit de nommer tous les membres de l'ordre judicaire"* (p. 67).

Aux termes de l'article 90 (actuel) de la Constitution, les magistrats sont nommés par le Grand-Duc.

Le Grand-Duc étant et restant notre chef de l'Etat, il est malaisé de bien cerner pour quelle raison majeure d'ordre juridique ou philosophique, il devrait désormais être privé du pouvoir de nomination.

Même à supposer que pareille raison soit donnée et suffisante, il est permis de mettre en doute qu'un parallélisme absolu doive être observé entre les nominations civiles et militaires, d'une part, et celle des juges, d'autre part. Une nomination par le chef de l'Etat marquerait de manière symbolique un égard pour le fait que le pouvoir judiciaire est l'un des trois pouvoirs constitutionnels.

Aux termes de l'article 105 de la proposition: *„les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles"*.

En l'état actuel, le principe de l'indépendance des juges ne résulte que de manière implicite des règles constitutionnelles concernant le statut personnel des juges et plus particulièrement leur nomination, leur inamovibilité, la fixation de leurs traitements et les incompatibilités relatives à leurs fonctions. Le texte proposé a le mérite de proclamer clairement ce principe qui est d'une importance vitale pour garantir l'équilibre entre les pouvoirs constitutionnels et l'égalité des citoyens devant la justice (cf. avis No 1 (2001) du Conseil Consultatif des Juges Européens point No 11, avis No 10 (2007) point No 9).

La proposition en discussion prévoit d'étendre au ministère public l'indépendance dont sont revêtus les juges.

Cette extension qui n'est guère motivée est certes réalisable et ne soulève pas d'objection de principe de la part des magistrats du siège de la présente juridiction.

Cependant, elle ne correspond pas véritablement à une nécessité et va à l'encontre d'un principe d'organisation judicaire plus que bicentenaire définissant la répartition des rôles dans la magistrature.

Le droit français qui est à l'origine du nôtre, continue d'y être attaché.

Le juge a pour fonction de dire le droit et de trancher des litiges.

Or, dans un Etat de droit démocratique tel que le nôtre, tous les justiciables doivent être égaux devant le juge et rien ne doit faire pencher la balance d'un côté plutôt que de l'autre si ce n'est le bien-fondé des prétentions.

Pour qu'il puisse en être ainsi le juge doit être indépendant.

La nécessité de garantir cette indépendance, particulièrement à l'égard du pouvoir exécutif, s'inscrit dans les divers textes consacrés au statut des juges.

L'indépendance et l'impartialité sont étroitement liées car l'indépendance de la justice sert fondamentalement à garantir l'impartialité des jugements. L'indépendance du juge est la condition de réalisation de son impartialité.

Il en est autrement des magistrats du ministère public.

En ce qu'ils défendent les intérêts de la société et requièrent des juges la mise en exécution des lois et font exécuter les arrêts et jugements, ils participent à l'exercice du pouvoir exécutif. Les officiers du ministère public peuvent être considérés comme les représentants du pouvoir exécutif auprès des juridictions (cf. A. Braas Précis de Procédure Pénale tome 1er éd. Bruylant No 44 et s; R. Thiry Précis d'Instruction Criminelle en Droit Luxembourgeois tome 1er éd. De Bourcy No 61; H. Solus et R. Perrot Droit Judiciaire Privé tome 1er éd. Sirey No 846 et s.).

Le rôle des officiers du ministère public dans le cadre du procès pénal est tout à fait différent de celui des autres magistrats et de ce qu'on comprend dans la fonction juridictionnelle classique. Le ministère public ne joue pas au procès pénal un rôle de juge, il y est une partie représentant la société. De ce point de vue fonctionnel et non organique, il est manifeste que le ministère public joue un rôle

d'auxiliaire de la justice répressive en collaborant à la décision qu'il s'efforce de faciliter et d'orienter dans le sens qui lui paraît favorable à l'intérêt bien compris de la société mais en n'y participant pas (M.-L- Rassat Traité de procédure pénale éd. P.U.F. No 151).

Le statut des magistrats du ministère public en Belgique a été défini comme suit: „membres du pouvoir exécutif et non du pouvoir judiciaire, travaillant en étroite collaboration avec l'ordre judiciaire sans être titulaires du pouvoir juridictionnel, les magistrats du ministère public sont donc à la fois organes de l'exécutif et organes judiciaires prêtant leur concours indépendant à l'exercice du pouvoir judiciaire" (M. Franchimont, A. Jacobs et A. Masset Manuel de procédure pénale éd. Larcier 2006 p. 49; A. Fettweis Introduction au droit judiciaire privé éd. Fac. Dr. Liège No 143 et 152).

De ce rapport étroit avec le pouvoir exécutif il découle que certaines garanties statutaires des magistrats du siège ne leur sont pas applicables et que le ministère public est organisé de manière hiérarchique et indivisible.

„Le ministère public est un corps hiérarchisé de magistrats placés sous la dépendance du Gouvernement et chargés de représenter la société auprès des cours et tribunaux … Les dispositions constitutionnelles destinées à renforcer l'indépendance des juges, tel que l'inamovibilité et la nomination à vie, ne leur sont pas applicables. En tant qu'organes du Gouvernement, ils sont, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, entièrement indépendants des juridictions auprès desquels ils exercent leur mission" (P. Majerus L'Etat luxembourgeois éd. Editpress 1990 pp. 271-272).

On notera enfin que les articles 16-2 à 20 du Code d'instruction criminelle définissent les règles relatives à la subordination hiérarchique et placent le ministère public sous l'autorité du Ministre de la Justice et partant du pouvoir exécutif.

Sur base des considérations qui précèdent, l'usage s'est d'ailleurs établi de reconnaître au Ministre de la Justice une certaine liberté de choix dans la désignation des principaux responsables du ministère public et de ne pas lui reconnaître cette même liberté lorsqu'il s'agit de pourvoir à un poste de juge.

Il va de soi que l'aboutissement du projet transmis pour avis impliquerait une redéfinition du rôle du ministère public et une importante révision des textes afférents. Mais de plus, l'indépendance du ministère public, pour être réelle, devrait désormais se manifester également en matière de nomination avec cette conséquence que le pouvoir exécutif devrait être privé de toute liberté de choix.

Une réforme plus vaste et profonde devrait être entreprise si l'on voulait aboutir à une indépendance complète des magistrats du ministère public analogue à celle des magistrats du siège.

En effet, même si les magistrats du ministère public devenaient indépendants du pouvoir exécutif, il n'en demeurerait pas moins que l'organisation hiérarchique du ministère public et son indivisibilité feraient obstacle à une réelle indépendance des magistrats qui le composent dans leurs rapports internes (cf. H. Solus et R. Perrot Droit Judiciaire Privé tome 1er éd. Sirey No 854; R. Perrot Institutions Judiciaires éd. Montchrestien No 124; G. Stefani, G. Levasseur et B. Bouloc procédure pénale éd. Dalloz No 112 et s.).

Les rapports de subordination et de représentation mutuelle qui en résultent sont en effet étrangers à la magistrature du siège et antinomiques de l'indépendance individuelle des membres du ministère public.

Les autres articles de la proposition n'appellent pas d'observations particulières.

Le soussigné tient cependant à marquer sa désapprobation concernant un passage du commentaire des articles se rapportant à l'article 105 précité (page 65): *„Conscient du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est prononcée en faveur de la création d'un organe de contrôle interne de la justice. Cet organe existe en France sous la dénomination de Conseil Supérieur de la magistrature, en Belgique comme Conseil Supérieur de la Justice, en Espagne comme Conseil général du pouvoir judicaire, composé d'une majorité de magistrats.*

*La Commission a tenu en suspens l'inscription dans la Constitution d'un texte portant création d'un tel organe, en attendant d'être saisie par le gouvernement d'un projet de loi réclamé par la Chambre des députés à la suite de la recommandation du médiateur."*

Le soussigné ignorait que la Chambre des députés avait réclamé un projet de loi relatif à la création d'un organe de contrôle de la justice et s'étonne du lien de causalité établi par l'auteur du commentaire des articles entre la création d'un tel organe et l'indépendance de la justice.

Est-ce à dire que l'indépendance n'a jamais existé dans notre pays et qu'elle n'existera pas tant qu'un tel organe ne sera pas créé?

Ce n'est certainement pas le cas!

Bien au contraire, il y a tout lieu de craindre que la création d'un tel organe ne sonne le glas de l'indépendance de la justice et menace le principe de la séparation des pouvoirs comme elle l'a fait ailleurs.

La lecture de la recommandation du médiateur – à laquelle le commentateur des articles se réfère expressément – laisse présager le pire tant au regard de la composition que des attributions de cet organe.

Les propositions faites contreviennent de manière flagrante aux recommandations „de base" émises en la matière par des institutions internationales et notamment par le Conseil de l'Europe.

En l'absence de proposition d'article et de commentaires plus explicites, il serait oiseux d'approfondir davantage ce sujet.

Au cas où notre Chambre des députés serait saisie d'un projet de loi portant création d'un tel organe, notre magistrature en général et le tribunal d'arrondissement de Luxembourg en particulier ne manqueraient pas de prendre position de manière détaillée et avec toute la sincérité requise.

Dans cette hypothèse, nos députés devraient faire preuve d'une vigilance toute particulière puisqu'il ne s'agirait de rien de moins que de sauvegarder l'équilibre des pouvoirs et le bon fonctionnement de notre Etat de droit.

*

## AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX D'ESCH-ALZETTE

### DEPECHE DU CONSEILLER HONORAIRE A LA COUR D'APPEL, JUGE DE PAIX DIRECTEUR AU PROCUREUR GENERAL D'ETAT DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

(1.10.2009)

Monsieur le Procureur Général d'Etat,

**concerne:** votre demande d'avis concernant la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution.

Il y aurait beaucoup à écrire sur le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés mais le temps très bref imparti aux autorités judiciaires pour remettre leur avis m'oblige à me limiter à cinq points.

1) L'article 21 de la Proposition est libellé comme suit:

„La peine de la confiscation des biens ne peut être établie."

Ce texte reprend mot par mot celui de l'article 17 de la Constitution.

Il n'a pas été changé depuis l'adoption de la Constitution en 1868.

Il faut s'interroger sur la portée de cet article.

Il a été traditionnellement admis qu'il ne s'opposerait pas à la confiscation ni de l'objet ayant servi à commettre l'infraction, ni du produit de l'infraction.

Or, il s'est avéré ces dernières années, en Italie notamment, que la confiscation des biens est une arme décisive dans la lutte contre le crime organisé.

En conséquence la loi du 1er août 2007 a profondément modifié les articles 31 et 32 du Code Pénal consacrés à la confiscation des biens et a introduit un nouvel article 32-1, étendant notablement la liste des biens sujets à confiscation.

Une décision de la Cour Constitutionnelle déclarant dans le cadre d'un procès contre le crime organisé respectivement le blanchiment les susdits articles du Code Pénal contraires à la Constitution aurait un effet désastreux sur la réputation internationale de notre pays.

Voilà pourquoi il y a lieu de modifier l'article 21 de la Proposition comme suit:

„La peine de la confiscation des biens ne peut être prononcée que dans les cas prévus par la loi et par jugement."

2) Les articles 24, 25, 26 et 27 de la Proposition entendent garantir les libertés fondamentales tels que la liberté de pensée, la liberté d'expression, la liberté de réunion, la liberté d'association et le secret des communications à caractère personnel tout en autorisant par des dispositions vagues le législateur à apporter des limites à ces libertés mettant ainsi à néant la garantie que la Proposition entend accorder aux citoyens.

   Il convient de s'inspirer des seconds paragraphes des articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et d'encadrer la mission confiée au législateur de façon à faciliter le contrôle exercé par la Cour Constitutionnelle sur les lois réglementant ces libertés.

3) L'article 66 (1) de la Proposition énumère certaines fonctions incompatibles avec le mandat de député tandis que l'article 69 dispose ce qui suit:

   „Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir."

   Or, ou bien les dispositions fixant les incompatibilités sont à considérer comme textes fondamentaux ayant leur place dans la Constitution et dans ce cas l'article 69 est à écarter, les articles précédents étant à compléter par les dispositions afférentes de la loi électorale, ou bien ces dispositions ne sont pas à considérer comme textes fondamentaux devant être inscrits dans la Constitution et dans ce cas les articles 66, 67 et 68 n'ont pas leur place dans la Constitution mais dans la loi électorale.

   Personnellement j'estime que les dispositions relatives aux incompatibilités sont d'une importance telle qu'elles sont à inscrire à la Constitution.

4) Les dispositions de la Proposition relative à la Justice ne prennent pas encore en considération la volonté du Gouvernement de créer un Conseil de la Justice. Or, la création d'un tel conseil entraînera une modification profonde des dispositions constitutionnelles relatives à la Justice de sorte qu'il semble inutile de commenter des articles appelés à changer dans un proche avenir.

   Néanmoins j'entends prendre position quant à l'article 117 de la Constitution libellé comme suit:

   „Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement.

   Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice."

   Depuis la révision constitutionnelle du 20 avril 1989 les juges de paix sont des magistrats inamovibles tout comme les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour.

   La fonction de juge de paix directeur étant classée à un rang plus élevée que celle de vice-président d'un tribunal d'arrondissement et celle de conseiller à la Cour et la fonction de juge de paix directeur adjoint étant classée au même rang que celle de vice-président d'un tribunal d'arrondissement et celle de conseiller à la Cour, l'article 117 est logiquement à modifier comme suit:

   „Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement.

   Les conseillers de la Cour, les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement *ainsi que les juges de paix directeurs et juges de paix directeurs adjoints* sont nommés par le Gouvernement sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice."

5) Enfin l'article 145 de la Proposition est vicié par une erreur matérielle, le renvoi devant incontestablement concerner l'article 42 et non pas l'article 43.

   Veuillez agréer, Monsieur le Procureur Général d'Etat, l'expression de ma considération parfaite.

*Le Conseiller Honoraire à la Cour d'Appel, Juge de Paix Directeur,*

Jean-Marie HENGEN

Service Central des Imprimés de l'Etat

# 6030/05

# N° 6030[5]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


*page*

***Prise de position du Gouvernement***

1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (15.7.2011)..... 1
2) Table des matières..... 2
3) Prise de position du Gouvernement..... 4
4) Tableau synoptique..... 60


*

## DEPECHE DE LA MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(15.7.2011)

Monsieur le Président,

A la demande du Premier Ministre, Ministre d'Etat, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, telle qu'elle a été arrêtée par le Conseil de Gouvernement en date du 22 juin 2011.

La prise de position en question est accompagnée d'une table des matières et d'un tableau synoptique qui juxtapose le texte de la Constitution actuellement en vigueur, le texte de la proposition de révision projetée ainsi que la mouture proposée par le Gouvernement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Ministre aux Relations*
*avec le Parlement,*
Octavie MODERT

*

## TABLE DES MATIERES

*Section I. La structure proposée par la refonte*

*Section II. Les dispositions qui touchent au pouvoir exécutif*

§1. *Le Grand-Duc*

A. Les modifications incisives qui touchent aux pouvoirs du Grand-Duc

1. La perte du droit d'initiative en matière législative au profit du Gouvernement (article 79)
2. La perte du droit de promulgation au profit du Gouvernement (article 85)
3. La perte du droit de nomination aux emplois publics (article 100)
4. La perte de toute prérogative du Grand-Duc en matière judiciaire (article 104)
   a. A qui incombe-t-il de rendre la justice et d'exécuter les décisions de justice?
   b. A qui incombe-t-il de nommer les magistrats?
5. Les pouvoirs du Grand-Duc en rapport avec la Chambre des Députés
   a. La convocation de la Chambre
      1) Session ordinaire (article 76)
      2) Session extraordinaire (article 77)
   b. La dissolution de la Chambre des Députés (article 78)
6. Les droits régaliens du Grand-Duc
   a. La perte du droit régalien de battre monnaie (article 39 de la Constitution en vigueur)
   b. L'atteinte au droit régalien de faire grâce (article 56)

B. Les autres dispositions concernant le Grand-Duc

1. Les modes de transmission des pouvoirs grand-ducaux
   a. La succession au trône (articles 42, 43 et 145)
   b. L'accession au trône (article 45)
   c. La régence (articles 47 et 49)
   d. L'interrègne (article 50)
   e. La lieutenance (article 51)
2. Les droits patrimoniaux du Grand-Duc
   a. La liste civile (article 59)
   b. L'Administration des Biens de la Maison grand-ducale (article 144 *in fine*)
3. Le Pacte de Famille de la Maison de Nassau (article 144)

§2. *Les dispositions concernant le Gouvernement (articles 93 à 102)*

A. La fonction particulière du Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement (article 94)

B. La procédure de formation d'un nouveau Gouvernement

C. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du Gouvernement (articles 52 §2, 94 et 96)

D. Les projets de textes délibérés en Conseil et soumis au Grand-Duc (article 99)

E. Le pouvoir de nomination du Gouvernement (article 100)

F. La responsabilité des membres du Gouvernement (article 101)

G. La question de confiance (article 102§2 et §3)

H. La gestion des affaires courantes par le Gouvernement démissionnaire (article 102§4)

I. Les pouvoirs dévolus au Conseil de Gouvernement durant un interrègne (article 50)

*Section III. Les dispositions qui touchent au pouvoir législatif*
§1. *Ceux qui ne peuvent être ni électeurs ni éligibles (article 65)*
§2. *Les incompatibilités (articles 66 et 69)*

*Section IV. Les dispositions qui touchent au pouvoir judiciaire (Chapitre 7)*
§1. *L'intitulé du Chapitre 7*
§2. *Les dispositions communes (Section I)*
A. L'article 104
B. Le principe de l'indépendance des juges (article 105)
   1. Les juges
   2. Le ministère public
C. La compétence des juridictions (articles 106 et 107)
D. L'organisation des juridictions (article 109)
E. Le contrôle de la légalité (article 112)
F. Les conflits d'attribution (article 113)
G. L'inamovibilité des juges et la procédure disciplinaire (article 114)
H. Les traitements des juges (article 115)
L. Le pouvoir de nomination des magistrats (article 117)
J. Les juridictions administratives (article 119)
K. Le Conseil national de la Justice (article 120*bis*)

*Section V. Les autres dispositions*
§1. *La nationalité et les droits politiques (Section 2 du Chapitre 1)*
§2. *Les droits fondamentaux (Chapitre 2)*
§3. *Les relations internationales (Chapitre 8)*
A. Les traités internationaux (article 121)
B. Le droit international
§4. *L'initiative législative populaire (article 86)*
§5. *Les matières réservées à la loi*
§6. *Les dispositions concernant les cultes*
§7. *La transposition des directives*
§8. *Les Finances*

*

## PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

La proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (Doc. parl. 6030) a été déposée par Monsieur le Député Paul-Henri Meyers à la Chambre des Députés le 21 avril 2009.

Cette proposition est le résultat d'un long processus de consultation et d'échanges entre les députés membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés dont Monsieur le Député Paul-Henri Meyers tient le rôle de Président. La proposition de révision constitue un texte de compromis, négocié entre les partis politiques représentés au sein de la commission parlementaire, compromis qui devrait permettre de trouver une majorité des deux tiers des suffrages au sein de la Chambre au moment du vote.

A noter que suite à une requête des membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, le Président de la commission parlementaire a demandé, par lettre du 2 juin 2009 par l'intermédiaire du Président de la Chambre des Députés, à la Commission européenne pour la démocratie par le droit, connue sous le nom de Commission de Venise – organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles –, d'émettre un avis sur la proposition de révision. Cet avis, rédigé sur la base des commentaires individuels des rapporteurs et des informations recueillies lors d'une réunion du 14 octobre 2009 à Luxembourg, a été adopté par la Commission de Venise en date des 11 et 12 décembre 2009. Le rapport a par la suite été analysé au sein de la commission parlementaire. Les suggestions de modifications proposées dans le rapport et retenues par la commission parlementaire feront l'objet d'amendements parlementaires le moment venu. Le Gouvernement prendra position à l'égard de ces amendements lorsqu'ils auront pris forme. Certaines remarques formulées par la Commission de Venise dans son rapport sont cependant reprises par le Gouvernement dans la prise de position à chaque fois qu'ils concernent un thème analysé.

Le Conseil d'Etat a été saisi de la proposition de révision pour avis par lettre du 30 avril 2009. La proposition porte le No 48.433 et elle se trouve actuellement en commission auprès du Conseil d'Etat. La Haute Corporation attend la prise de position du Gouvernement avant de rendre son avis, qui est annoncé pour le courant de l'année 2011. A noter que, par une lettre du 26 mars 2010, Madame la Ministre aux Relations avec le Parlement avait informé le Conseil d'Etat que le Gouvernement allait élaborer une prise de position.

Pour ce faire, Madame la Ministre aux Relations avec le Parlement avait fait parvenir, le 30 avril 2009, une lettre aux membres du Gouvernement en les priant de formuler leurs observations relatives à la proposition de refonte de la Constitution en vue de l'élaboration d'une prise de position globale du Gouvernement. Une seconde lettre, datée au 26 mars 2010, a été adressée aux membres du Gouvernement actuel pour leur permettre d'exprimer leur position.

A propos de la proposition de révision constitutionnelle, le Gouvernement a retenu dans son programme gouvernemental que „les grandes orientations retenues dans la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée à la Chambre des Députés le 21 avril 2009, trouvent l'approbation du nouveau Gouvernement et serviront de base à ses travaux".

Dans sa prise de position, le Gouvernement a largement respecté les grandes orientations de la proposition de révision forte de 145 articles. Les amendements proposés par le Gouvernement touchent 38 articles, dont 16 concernent le Grand-Duc et 10 le chapitre consacré à la Justice.

Pour faciliter le travail des divers intervenants impliqués dans la procédure législative dans l'analyse de la prise de position du Gouvernement, le Gouvernement a élaboré un tableau synoptique qui est annexé à la présente et qui place côte à côte le texte de la Constitution actuelle, le texte de la proposition de révision et les modifications proposées par le Gouvernement.

A travers sa prise de position, le Gouvernement présente et commente les grandes orientations de la révision proposée. Il s'agit en l'occurrence des orientations qui intéressent plus particulièrement le Gouvernement, alors que soit elles touchent directement au fonctionnement du pouvoir exécutif, soit elles abordent d'autres questions qui ont une certaine importance politique. Le Gouvernement a par ailleurs tranché un certain nombre de questions en relation avec les grandes orientations de la réforme.

Le Gouvernement prend, tout d'abord, brièvement position par rapport aux grandes lignes de la structure de la nouvelle Constitution (Section I). Une deuxième section (Section II) est consacrée aux modifications les plus substantielles, à savoir celles qui touchent les dispositions constitutionnelles relatives à l'exécutif. Les dispositions relatives au pouvoir législatif connaissent certes des adaptations

d'une certaine importance, mais celles-ci sont dans l'ensemble moins incisives de sorte qu'elles ne feront l'objet de commentaires dans la section II que de manière incidente lorsqu'elles ont un rapport avec le pouvoir exécutif. Toutefois, les modifications qui touchent à la composition de la Chambre des Députés feront l'objet de commentaires séparés dans le cadre d'une troisième section (Section III). Les dispositions touchant au pouvoir judiciaire seront analysées dans une quatrième section (Section IV). Finalement, d'autres aspects de la réforme ont été intégrés à la présente prise de position en fonction de leur importance politique. Ces aspects seront traités dans une cinquième et dernière section (Section V).

### *Section I. La structure proposée par la refonte*

La proposition entend maintenir, dans les grandes lignes, la structure de la Constitution actuelle qui regroupe successivement, sous forme de chapitres, les éléments constitutifs de l'Etat, les droits fondamentaux et les institutions. A noter que cet ensemble constituera une nouvelle Constitution et non la Constitution de 1868 modifiée.

Pour ce qui est de l'énumération des institutions étatiques, les auteurs de la proposition donnent à considérer que le chapitre consacré à la Chambre des Députés mériterait de figurer, en tant qu'il a trait au premier pouvoir dans l'Etat, à la première place, occupée pour l'instant par le Grand-Duc, qui viendrait alors en deuxième position. Cette préférence exprimée à l'exposé des motifs n'est cependant pas reprise par la suite dans la proposition de révision.

A cet égard, la Commission de Venise note, dans son rapport précité, ceci: „Dans la mesure où le constituant vise à souligner la primauté du parlement, les dispositions consacrées à cette dernière institution pourraient précéder celles portant sur le Grand-Duc dans la structure de la Constitution. Cependant, cela ne s'impose pas".

Le Gouvernement, fort du constat que le Grand-Duc est appelé à rester le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale, plaide en faveur du maintien de l'ordre de l'énumération actuelle (les dispositions relatives au Grand-Duc précédant celles relatives à la Chambre des Députés). A noter, que ce même ordre est celui utilisé dans la Constitution espagnole et dans la Constitution néerlandaise, alors que l'ordre est inversé dans les Constitutions belge et suédoise.

### *Section II. Les dispositions qui touchent au pouvoir exécutif*

#### §1. Le Grand-Duc

La Constitution réserve sans nul doute au Grand-Duc une place à part dans notre système constitutionnel. Selon certains, le chef de l'Etat serait au-dessus de la mêlée, loin des idées partisanes exprimées par les courants politiques du moment. Le caractère représentatif de ses fonctions, l'inviolabilité de sa personne et son irresponsabilité placent le Grand-Duc dans une situation spéciale en dehors du droit commun. Il est la plus haute des autorités nationales qui représentent la nation dans l'exercice de la puissance souveraine. Contrairement au régime présidentiel, dans lequel le Président est élu à des échéances régulières par le peuple, notre Souverain entretient une relation permanente avec la nation qui se manifeste à travers le principe de la dévolution héréditaire de la Couronne. Certains qualifient cette situation juridique comme une sorte de pacte constitutionnel conclu entre le chef de l'Etat et la nation. Pour bien comprendre cette relation particulière que le chef de l'Etat entretient avec le peuple luxembourgeois, il peut être utile de passer brièvement en revue l'évolution du concept de la souveraineté ou de la puissance souveraine.

Suite à l'abdication de Guillaume Ier, son fils Guillaume II octroya le 12 octobre 1841 sa première Constitution au Grand-Duché de Luxembourg. Dans la tourmente révolutionnaire de 1848, qui régnait sur une grande partie de l'Europe, Guillaume II mit tout en oeuvre pour que le peuple luxembourgeois puisse se donner librement une Constitution, qui fut largement inspirée de la Constitution belge de 1831. Or, à la différence de cette dernière et par respect au Roi Grand-Duc, la Constitution de 1848 n'énonça pas le principe de la souveraineté nationale pourtant bien présent à travers le dispositif. Après l'avènement de Guillaume III et le coup d'Etat de 1856, la nouvelle Constitution imposée par le Roi Grand-Duc rétablissait le principe de la souveraineté monarchique où le Roi est l'unique titulaire de la souveraineté. En vertu de l'article 32 de la Constitution de 1856 „la souveraineté réside dans la personne du Roi Grand-Duc". La Constitution de 1868 a d'abord tempéré cette conception par l'expression équivoque „Le Roi Grand-Duc exerce la puissance souveraine …". La consécration du principe

de la souveraineté nationale dans la Constitution n'a finalement lieu qu'avec la révision constitutionnelle de 1919, qui a donné à l'article 32 le libellé qui a été maintenu depuis et qui est d'ailleurs repris à l'article 3 de la proposition de révision sous revue: „La puissance souveraine réside dans la Nation". D'après le principe de la souveraineté nationale, la puissance souveraine a son siège et son origine dans la Nation. L'organisation de la puissance souveraine appartient au pouvoir constituant. C'est le constituant qui peut disposer des pouvoirs constitués et partant organiser la puissance souveraine. L'exercice de la puissance souveraine appartient quant à elle aux organes des pouvoirs constitués qui sont généralement le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. De titulaire de la puissance souveraine à l'origine, le Grand-Duc est devenu depuis 1919 un organe de la puissance souveraine. *(source: Pierre Majerus, l'Etat luxembourgeois).*

Dans notre Constitution actuelle, le Constituant a organisé l'exercice de la puissance souveraine par le Grand-Duc de manière à ce qu'il fasse partie des trois pouvoirs: exécutif, législatif et judiciaire. La proposition de révision entend cantonner le Grand-Duc dans sa fonction de chef de l'Etat et limiter son rôle dans l'exercice de la puissance souveraine au seul exercice du pouvoir exécutif, sous la responsabilité du Gouvernement. En matière législative, il est proposé de lui enlever ses dernières attributions: le droit d'initiative (dépôt des projets de loi), le droit de promulgation/publication des lois, ainsi que les droits d'ouvrir et de clore les sessions parlementaires. Par ailleurs, il est proposé que le Grand-Duc n'interfère plus avec le pouvoir judiciaire. La justice n'est plus rendue, ni exécutée, en son nom et il ne nomme plus les magistrats. Il se voit en outre privé de son droit de nommer aux emplois civils et militaires, perd le droit régalien de battre monnaie et voit l'exercice de son droit régalien de grâce entouré de conditions fixées par la loi. Ainsi les pouvoirs actuels du Grand-Duc subissent des modifications incisives (A). D'autres modifications (B) de la proposition de révision touchent également le Grand-Duc.

### A. Les modifications incisives qui touchent aux pouvoirs du Grand-Duc

D'emblée, il convient de noter le changement opéré dans la terminologie employée à l'égard des attributions dévolues au Grand-Duc. Alors que notre texte constitutionnel actuel se réfère tant aux „prérogatives[1]" qu'aux „pouvoirs" du Grand-Duc, les auteurs de la proposition de révision préfèrent harmoniser la terminologie employée et retiennent le terme „pouvoirs" sans toutefois justifier leur choix (cf. l'intitulé de la section 2 du chapitre 3 de la proposition de révision). Cette harmonisation n'est toutefois pas complète alors que l'article 143 de la proposition continue de parler des „prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc". D'après la Commission de Venise l'expression „prérogative" semble être la plus exacte. A noter que la Constitution belge se réfère aux „pouvoirs du Roi".

Le Gouvernement privilégie lui aussi la notion de „pouvoirs du Grand-Duc" et marque son accord pour retenir cette terminologie. Partant, le Gouvernement propose également de remplacer „prérogatives constitutionnelles" par „pouvoirs constitutionnels" à l'endroit de l'article 143.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 115.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre succession. | **Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, de son statut ainsi que l'ordre de succession. | **Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. |

#### 1. *La perte du droit d'initiative en matière législative au profit du Gouvernement (article 79)*

En vertu de la proposition de révision, le Gouvernement est appelé à devenir titulaire du droit d'initiative en matière législative de sorte qu'il lui incombera d'adresser les projets de loi à la Chambre des Députés (article 79). Par voie de conséquence, la procédure de l'arrêté grand-ducal de dépôt est abandonnée. A noter que la solution proposée, entraîne par ricochet la déchéance du chef de l'Etat de son

1 Prérogative = avantage dû à une fonction (source: Petit Robert)

droit d'initiative en matière de révision constitutionnelle. Cette nouvelle approche ne lui permettrait donc plus d'intervenir ni de commenter une proposition de révision et ce même si cette dernière se proposerait d'apporter d'importantes modifications qui impacteraient le statut de la dynastie en place. Le Gouvernement marque son accord avec la proposition tendant à enlever au Grand-Duc le droit de présenter des projets de loi et des projets de révision constitutionnelle à la Chambre et de placer ce droit d'initiative entre les mains du Gouvernement.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 47.** Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption. | **Art. 79.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption. | *Accord avec la proposition de révision.* |

### 2. *La perte du droit de promulgation au profit du Gouvernement (article 85)*

Depuis la révision constitutionnelle du 12 mars 2009, qui a mis fin au pouvoir du Grand-Duc de sanctionner les lois, notre Constitution dispose en son article 34, que *„Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre"*.

Or, après avoir réexaminé le processus de la procédure législative dans le cadre duquel il est proposé de mettre fin au droit d'initiative du Grand-Duc en matière législative, la proposition de révision entend également réexaminer les attributions du Grand-Duc en matière de promulgation des lois. Ainsi, d'après le texte nouvellement proposé *„la loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois"* (article 85).

Le Gouvernement tient tout d'abord à rappeler que la promulgation est un acte à caractère formel qui atteste l'existence de la loi, en authentifie le texte, confirme que les règles concernant l'adoption de la loi ont été respectées et rend la loi exécutoire. La Cour d'appel a retenu que „la promulgation est l'acte par lequel le Chef d'Etat atteste au corps social l'existence de la loi et en ordonne l'exécution; …"[2]. Plus spécialement, la promulgation des lois se manifeste par l'apposition de la formule „Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée par tous ceux que la chose concerne" à la fin du dispositif de la loi votée par le Parlement. Ce faisant, „la promulgation apparaît comme une compétence liée du pouvoir exécutif de porter à la connaissance du public l'existence de la loi, tout en donnant l'ordre aux autorités publiques de la publier, de l'observer et de la faire observer"[3].

Ensuite, le Gouvernement note que dans la plupart des monarchies parlementaires la promulgation relève de la compétence du souverain, qui exerce ce pouvoir sous la responsabilité politique de son gouvernement (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Espagne, Norvège). C'est seulement en Suède que la Constitution dispose que les lois sont promulguées par le Gouvernement (ou bien par le Parlement dans le cas des lois qui le concernent directement). De l'avis de la Commission de Venise, il s'agit ici d'une question d'opportunité politique. Or, „dans la mesure où le Grand-Duc a toujours la fonction symbolique et la fonction de gardien des institutions, il peut être envisagé de lui conférer, toujours sous la responsabilité ministérielle, le pouvoir de promulguer les lois. D'autre part il peut être jugé souhaitable, spécialement à la lumière des événements récents, que ce soit le Gouvernement qui promulgue et publie les lois" (extrait de l'avis de la Commission de Venise).

Si le Constituant entendait persévérer dans sa démarche de vouloir investir le Gouvernement de la promulgation des lois, le Gouvernement souhaiterait nécessairement voir clarifiées au préalable les modalités de la mise en pratique d'un tel changement. Comme dans son acception générale la notion de Gouvernement, utilisée par le texte proposé, renvoie à l'ensemble des membres du Gouvernement, une lecture et une application strictes de ce texte requerraient que les lois soient signées par tous les

2 Cour d'appel, 14 février 1928, Pas. 11, pp. 398 et 390.

3 Avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 2008 sur le projet de révision de l'article 34 de la Constitution, Doc. parl. 5967[2], p. 3.

ministres, ce qui d'un point de vue pratique ne manquerait pas de poser problème[4] et partant ne saurait être recommandé. Il faudrait donc, en pareille hypothèse, apporter une modification au texte proposé et échanger le terme „Gouvernement" par celui de „Premier Ministre". En cas de refus du Parlement, et dans l'hypothèse du *statu quo* quant au texte proposé, il serait encore envisageable de tirer profit de la disposition constitutionnelle qui confère au Grand-Duc le droit d'organiser librement son Gouvernement. En effet, et en partant sur une telle base, l'arrêté grand-ducal portant constitution des ministères pourrait conférer la mission de la promulgation des lois à un ministre déterminé (Premier Ministre, Vice-Premier Ministre, Ministre aux Relations avec le Parlement …). Dans une telle hypothèse la pratique du contreseing d'un ministre responsable ne paraît plus s'imposer et la date de la signature par le ministre, désigné à cet effet par le Grand-Duc, constituerait également la date conférée à la loi. Les conclusions à tirer de l'analyse des pratiques en relation avec la promulgation/publication des lois dans certains Etats[5] (Allemagne, Autriche, France, Italie) plaident néanmoins plutôt en faveur d'un système dans lequel le ou les ministres compétents en raison de la matière signent également la loi votée à côté du ministre qui serait spécialement chargé d'en assurer la promulgation. Il n'empêche qu'une telle construction pourrait faire l'objet d'un contentieux porté devant la Cour constitutionnelle à l'occasion duquel une partie refuserait de respecter une loi en tirant argument de son inconstitutionnalité au vu du constat que la loi a été promulguée par une autorité incompétente, puisque la Constitution exige que la loi soit promulguée par le Gouvernement. Le fait que l'arrêté grand-ducal portant constitution des ministères a le caractère d'une norme équipollente à une loi ne change rien à cette analyse puisqu'ici encore une telle loi ne saurait se mettre en contradiction avec une disposition constitutionnelle.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement plaide en faveur du maintien au profit du chef de l'Etat du droit de promulguer les lois plutôt que de conférer ce droit à un organe impliqué dans la procédure législative. Le Gouvernement propose par conséquent de maintenir le libellé de l'article 34 de la Constitution actuelle, qui dispose que *„le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre"*. Etant donné que l'acte de promulgation renferme la publication, le Gouvernement propose de se limiter plutôt au terme de promulgation.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 34.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. | **Art. 85.** La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. | **Art. 85.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. |

### 3. *La perte du droit de nomination aux emplois publics (article 100)*

Selon l'article 100 nouveau „le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle". D'après le commentaire, „cet article reprend les dispositions de l'article 35 en vigueur en transférant au Gouvernement l'attribution de nommer aux emplois civils et militaires, actuellement réservée au Grand-Duc. Cette modification s'inscrit dans la ligne de conduite générale poursuivie par la présente révision constitutionnelle de ne pas faire intervenir le Grand-Duc dans des décisions politiques qui risquent de conduire à des conflits d'ordre politique ou à des litiges devant les juridictions civiles ou administratives".

Le Gouvernement s'interroge sur la motivation à la base de ce changement fondamental proposé par rapport au texte en vigueur. En effet, et tout d'abord, les nouvelles dispositions retenues dans le

4 A première vue, les réunions hebdomadaires du Gouvernement en Conseil sembleraient constituer le moment le plus approprié pour soumettre les textes de loi aux membres du Gouvernement aux fins de signature. Or, l'absence de l'un ou l'autre des ministres est relativement courante. Par ailleurs et par moments, les réunions du Conseil de Gouvernement sont espacées dans le temps; il n'y pas de réunions en période estivale.

5 En Allemagne, les lois adoptées par le „Bundestag" sont signées par le „Bundespräsident" et la „Bundeskanzlerin". En France, les lois adoptées par l'Assemblée nationale et le Sénat sont signées par le Président de la République, le Premier Ministre, ainsi que par les ministres compétents en raison de la matière. En Italie, les lois adoptées par la Chambre des Députés et le Sénat sont signées par le Président de la République, le Premier Ministre et les ministres compétents en raison de la matière. En Autriche, les lois fédérales adoptées par le „Nationalrat" sont signées par le Président fédéral et le Chancelier fédéral.

cadre des articles 52, 99 et 101 maintiennent le principe de l'irresponsabilité du Grand-Duc et confirment la responsabilité des membres du Gouvernement en lieu et place du Grand-Duc. Ensuite, le nouveau texte maintient le pouvoir du Grand-Duc de nommer les membres de la Cour des Comptes et les membres du Gouvernement, membres du Gouvernement que le Grand-Duc peut même révoquer. Au vu de ce qui précède, la nouvelle approche est loin d'être concluante et s'éloigne par ailleurs des solutions en vigueur dans les différentes monarchies constitutionnelles d'Europe. Le Gouvernement plaide par conséquent en faveur du maintien des dispositions actuelles qui attribuent au Grand-Duc le droit de nomination aux emplois publics.

Les articles 117, 119 et 120 en relation avec la nomination des juges sont à revoir en conséquence, articles à propos desquels le Gouvernement propose également de maintenir le pouvoir de nomination des juges entre les mains du Grand-Duc (cf. le point I de la section IV).

Pour finir, le Gouvernement souhaiterait relever qu'une application stricte du texte de révision proposé, qui transfère le pouvoir de nomination au Gouvernement, nécessiterait que tous les arrêtés de nomination des fonctionnaires devraient être signés par tous les ministres, ce qui d'un point de vue pratique ne manquerait pas de poser les problèmes amplement décrits sous le point 2 ci-avant. Par ailleurs, et en vertu des dispositions actuelles de la Constitution, toute une série de lois-cadres mentionnent le Grand-Duc en tant qu'autorité de nomination. L'adoption de la modification constitutionnelle telle que proposée nécessiterait de modifier, en parallèle, toutes ces lois. Partant, le Gouvernement ne saurait que recommander de laisser le pouvoir de nomination entre les mains du Grand-Duc.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 35.** Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 100.** (1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. |
| Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. |

### 4. *La perte de toute prérogative du Grand-Duc en matière judiciaire (article 104)*

#### a. *A qui incombe-t-il de rendre la justice et d'exécuter les décisions de justice?*

D'après l'article 49 de la Constitution actuelle, *„la justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux"* et *„les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc"*.

La proposition de révision supprime dans son nouvel article 104, libellé comme suit: *„La justice est rendue par les cours et tribunaux"*, toute référence au Grand-Duc en tirant argument du principe de la séparation des pouvoirs et du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire. La proposition supprime par ailleurs le deuxième alinéa de l'article 49 qui a trait à l'exécution des décisions de justice.

Le Gouvernement peut approuver la proposition de révision dans la mesure où elle supprime la référence au Grand-Duc lorsque la justice est rendue. Cette proposition vise à mettre le texte constitutionnel en phase avec les réalités institutionnelles et à mettre en évidence l'indépendance de l'autorité judiciaire. Le Gouvernement propose cependant de s'aligner sur la terminologie employée par la Constitution belge: *„Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux"*.

Au sujet de la proposition qui vise à supprimer la référence dans la Constitution à l'exécution des décisions de justice, le Gouvernement tient à souligner que le texte actuel de l'article 49, alinéa 2, sert de fondement à la formule exécutoire apposée sur toute décision de justice. Dans un souci de renforcer la sécurité juridique et la transparence, et au vu du fait que l'exécution d'une décision de justice excède la fonction juridictionnelle, le Gouvernement propose d'ajouter un deuxième alinéa à l'article 104 de la proposition de révision qui reprend le texte de l'article 49, alinéa 2, de la Constitution en vigueur qui est libellé comme suit: *„Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc."* Ce faisant, l'article 104 aurait dans son ensemble la même structure que l'article 40 de la Constitution belge suivant

lequel la justice n'est pas rendue au nom du Roi, mais les décisions de justice sont exécutées au nom de celui-ci.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 49.** La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. | **Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. | **Art. 104.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.<br>Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. |

b. *A qui incombe-t-il de nommer les magistrats?*

D'après notre Constitution, le droit de nommer les magistrats appartient au Grand-Duc, à l'instar de ce qui est prévu pour toute nomination en matière civile et militaire. Suivant le texte proposé, ce droit passe au Gouvernement (articles 117, 119§5 et 120§3).

Le Gouvernement propose que le pouvoir de nomination des magistrats reste entre les mains du Grand-Duc, comme le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires (voir le point 3 ci-avant). Dans le souci de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Gouvernement propose de réformer la nomination des magistrats en attribuant au futur Conseil national de la Justice le pouvoir soit de faire des propositions de nomination, soit d'émettre un avis au sujet des nominations proposées (cf. points I et K de la section IV).

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 90.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice. | **Art. 117.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. | **Art. 117.** Les magistrats du siège sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice.<br>Les magistrats du parquet sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de la Justice et avis conforme du Conseil national de la Justice.<br>Les critères, les modalités et la procédure de nomination sont déterminés par la loi. |

**5.** ***Les pouvoirs du Grand-Duc en rapport avec la Chambre des Députés***

a. *La convocation de la Chambre*

1) Session ordinaire (article 76)

Selon l'article 72 (1) de la Constitution en vigueur, la Chambre des Députés se réunit en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement. Le règlement retient que la Chambre se réunit chaque année de plein droit en session ordinaire le deuxième mardi du mois d'octobre à 15.00 heures. Dans cette logique, la Chambre se réunit sans l'intervention d'aucune autre institution. Or, d'après l'article 72 (3) de la Constitution les sessions de la Chambre sont ouvertes et closes par le Grand-Duc ou par un fondé de pouvoir nommé à cet effet. Comme cette disposition n'a en fait qu'un caractère symbolique, le chef de l'Etat ne pouvant ni empêcher, ni retarder l'ouverture d'une session ordinaire alors que la Chambre se réunit de plein droit, le texte proposé, qui ne fera plus intervenir le chef de l'Etat lors de l'ouverture et de la clôture des sessions, trouve l'accord du Gouvernement.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections. | |
| **Art. 72.** (1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement. | (2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement. | *Accord avec la proposition de révision.* |
| (3) Toute session est ouverte et close par le Grand-Duc en personne, ou bien en son nom par un fondé de pouvoirs nommé à cet effet. | (3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire. | |

2) Session extraordinaire (article 77)

Même si la Constitution actuelle contient déjà la prérogative du Grand-Duc de convoquer la Chambre en session extraordinaire et l'obligation de le faire à la demande d'un tiers des députés *(„**Art. 72** (2). Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés")*, la proposition de révision entend innover et reformuler le texte de la manière suivante:

*„La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui. Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés."*

Le Gouvernement se rallie au texte de la proposition de révision.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 72.** (2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés. | **Art. 77.** La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui. Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. | *Accord avec la proposition de révision.* |

b. *La dissolution de la Chambre des Députés (article 78)*

D'après notre Constitution actuelle, le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre. Le texte nouvellement proposé entend circonscrire et préciser le pouvoir du Grand-Duc en ce qu'il ajoute que la dissolution doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement. Cette précision, en apparence anodine, n'est toutefois pas neutre et introduit même un changement de la situation actuelle.

En droit constitutionnel, le droit de dissolution du Parlement élu au suffrage universel direct, contrepartie de la responsabilité ministérielle, est un élément caractéristique du régime parlementaire. Dans sa forme classique, le droit de dissolution constitue une prérogative du chef de l'Etat qui peut appeler ainsi les électeurs à arbitrer un conflit entre le gouvernement et les députés. Alors que dans le système britannique, le droit de dissolution, de type „ministériel", est une arme politique entre les mains du Premier ministre, en France, en revanche, le droit de dissolution, de type „présidentiel", est entre les mains du Président de la République, qui dispose à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire.

Dans notre système actuel, le Grand-Duc peut dissoudre le Parlement. Cette dissolution doit nécessairement revêtir une certaine forme et l'acte lui-même, qui matérialisera la décision du Grand-Duc, exige le contreseing ministériel. Or, d'après le système proposé, le droit du Grand-Duc de dissoudre la Chambre des Députés est soumis à la décision du Conseil de Gouvernement, l'argument avancé par les auteurs de la proposition de révision étant qu'il „s'agit d'un acte d'une portée politique très grave dont la responsabilité politique doit être assumée, dans la mesure du possible, par tous les membres du Gouvernement". C'est pourquoi „l'acte de dissolution de la Chambre des Députés par le Grand-Duc

doit être contresigné par un ou plusieurs membres du Gouvernement qui en assument la responsabilité“ (extrait du commentaire de l'article 99 de la proposition de révision). Le Gouvernement se rallie à la proposition de révision qui entend circonscrire et préciser le droit de dissolution pour le rendre conforme à la pratique.[6]

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 74.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre. Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | **Art. 78.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99. Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | *Accord avec la proposition de révision.* |

### 6. *Les droits régaliens du Grand-Duc*

Le Grand-Duc jouit de quatre droits régaliens: le droit de battre monnaie, le droit de grâce, le droit de conférer des titres de noblesse et le droit de conférer des ordres civils et militaires. La révision constitutionnelle projetée ne touche qu'au deux premiers.

#### a. *La perte du droit régalien de battre monnaie (article 39 de la Constitution en vigueur)*

En vertu de la Constitution actuelle, *„le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi“*. Cette formule constitutionnelle ne lui confère que le privilège de faire frapper la monnaie à émettre par le Trésor à son effigie.

La proposition de révision supprime le droit régalien du Grand-Duc *„de battre monnaie“* argument pris de ce que „ce droit se réduit d'ores et déjà au privilège du Grand-Duc de faire frapper la monnaie à son effigie“.

Le Gouvernement plaide néanmoins en faveur du maintien de ce droit régalien au profit du Grand-Duc, alors que la disposition afférente inscrite dans notre Constitution n'est pas en contradiction avec le droit communautaire et ne pose nullement problème. Ainsi, d'après l'article 128§2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *„les Etats membres peuvent émettre des pièces en euros, sous réserve de l'approbation, par la Banque centrale européenne, du volume de l'émission (…)“*. Par ailleurs, les articles 17 et 19 de la loi du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg ne sont pas non plus de nature à plaider de façon péremptoire en faveur d'un changement constitutionnel en la matière. Enfin, en vertu de l'article 37§4 de la Constitution actuelle, le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l'exécution des traités. Or, l'émission de la monnaie se fait toujours par le recours à un règlement grand-ducal dont le préambule prend d'ailleurs la forme qui suit:

*„Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,*

*Vu les articles 37 et 39 de la Constitution;*

*Vu l'article 128, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;…“*

Le Gouvernement donne encore à considérer que d'autres monarchies constitutionnelles (Belgique – faisant partie de la zone euro –, et Suède), continuent de reconnaître ce droit régalien à leur monarque.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 39.** Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | *Supprimé.* | **Art. 58*bis*.** Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. |

6 Cf. par exemple l'arrêté grand-ducal du 18 décembre 1958 portant dissolution de la Chambre des députés, Mémorial A No 65 du 20 décembre 1958, p. 1565

b. *L'atteinte au droit régalien de faire grâce (article 56)*

Le Grand-Duc dispose du droit régalien de faire grâce. Ce droit se manifeste dans la réduction ou la remise des peines prononcées par les juges. La proposition de révision propose d'insérer dans le texte en vigueur une disposition prévoyant que les conditions dans lesquelles le Grand-Duc peut exercer cette prérogative doivent faire l'objet d'une loi. La modification projetée constitue une rupture fondamentale par rapport à la situation actuelle puisque le législateur fixera dorénavant les conditions auxquelles l'exercice de ce droit sera soumis.

Le Gouvernement plaide pour le maintien du droit régalien de faire grâce et préfère le laisser en dehors du champ d'action du législateur. Au vu du constat que la très grande majorité des dossiers de demande de grâce, au-delà de la charge administrative impressionnante qu'ils constituent, ont trait à des affaires „mineures" de retrait du permis de conduire, le Gouvernement propose de reprendre le libellé de l'article en vigueur et de préciser que l'intervention du Grand-Duc en matière de grâce se limite aux seules peines privatives de liberté.

D'autre part, le contentieux des interdictions de conduire devrait être réformé par un texte législatif dans le sens d'accorder une plus grande marge de manoeuvre au juge.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 38.** Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | **Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | **Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit de remettre, de réduire ou de commuer les peines privatives de liberté prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. |

Pour être complet, le Gouvernement tient à renvoyer à la page 38 de la présente prise de position, et plus particulièrement à l'article 65 nouveau *in fine*, où le droit de grâce est également prévu en relation avec le droit de vote.

## B. Les autres dispositions concernant le Grand-Duc

Les autres modifications qui touchent le Grand-Duc concernent surtout les modes de transmission des pouvoirs grand-ducaux, les droits patrimoniaux et le Pacte de Famille.

### 1. *Les modes de transmission des pouvoirs grand-ducaux*

a. *La succession au trône (articles 42, 43 et 145)*

La succession au trône est réglée à l'article 3 de la Constitution actuelle comme suit: *„La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1er du traité de Londres du 11 mai 1867"*.

Les auteurs de la proposition de révision ont libellé le nouveau texte de la manière suivante: „**Art. 42.** *Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation"*.

Le Gouvernement peut se rallier à l'orientation générale de la démarche proposée par les auteurs de la proposition de révision. Le libellé proposé à l'endroit de l'article 42 appelle cependant de la part du Gouvernement encore les commentaires suivants.

L'article 42, tel que proposé, dérive manifestement de l'alinéa 1er de l'article 85 de la Constitution belge qui se lit comme suit: „**Art. 85.** *Les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.M. Léopold, Georges, Chrétien, Frédéric de Saxe-Cobourg, par ordre de primogéniture."*

Comme les termes *„Couronne du Grand-Duché"* employés par l'article 3 actuel ne donnent aucune indication sur les pouvoirs qui y sont rattachés ou qui en découlent, les auteurs de la proposition de révision les ont remplacés par les termes *„les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc"*. Ce faisant, le

nouveau libellé soulignera, du moins implicitement, que la monarchie luxembourgeoise est une monarchie constitutionnelle.

Dans le commentaire de l'article 42, les auteurs de la proposition de révision notent à l'égard de la notion de *„pouvoirs constitutionnels"* que „Les pouvoirs du Grand-Duc sont déterminés par la Constitution. Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution. Tous ces pouvoirs, mais uniquement ces pouvoirs constitutionnels, sont héréditaires dans la famille grand-ducale". Par *„pouvoirs constitutionnels",* il y a lieu d'entendre l'ensemble des compétences conférées au chef de l'Etat par la Constitution. Le Gouvernement tient à soulever à ce propos que si la notion des *„pouvoirs constitutionnels"* revient aux articles 50 et 51, à l'article 48 apparaît la notion voisine de *„fonctions constitutionnelles"* et à l'article 50 celle de *„fonctions"* tout court (coexistant d'ailleurs dans cet article avec celle de *„pouvoirs constitutionnels"*), notions sur lesquelles le commentaire des articles ne fournit aucune explication. Afin de prévenir toute discussion éventuelle en la matière, le Gouvernement suggère de procéder à une harmonisation de la terminologie et partant recommande de retenir à chaque fois la notion de *„pouvoirs constitutionnels"*.

Concernant l'expression „descendance directe, naturelle et légitime", datant de 1831, retenue à l'article 42, le Gouvernement donne à considérer ce qui suit. Comme l'écrit Pierre Wigny[7], le „qualitatif (naturelle) est employé ici dans un sens peu usuel". En effet, usuellement, un enfant qualifié de „naturel" est un enfant illégitime, né hors mariage. Il est clair que, dans le présent contexte, la signification du mot „naturelle" est autre. Les mots „naturelle et légitime", d'une certaine façon, forment une unité et se renforcent l'un l'autre. D'après Thonissen, dans son commentaire de la Constitution belge paru en 1844, „la descendance doit être à la fois naturelle et légitime. Il résulte de ces termes que les enfants adoptifs, ainsi que les enfants simplement naturels et leurs descendants, ne sont pas compris au nombre des successibles" (No 223). Cette interprétation reste valable pour l'article 85 de la Constitution belge actuelle et par ricochet également pour l'article 42 de la proposition de révision 6030.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement s'est posé la question de savoir si dans un souci de plus grande sécurité juridique, l'article 42 de la proposition de révision ne mériterait pas d'être reformulé dans le sens d'être précisé davantage. Ainsi, et pour éviter toute contradiction inhérente à la conjonction des adjectifs „directe, naturelle et légitime" en rapport avec la descendance successible au trône, le Gouvernement propose de supprimer les adjectifs „naturelle et légitime" et de s'inspirer de la formule employée à l'article 5, alinéa 1er, de la loi de succession au trône danoise[8] pour disposer que *„seuls les enfants nés d'un mariage légitime ont le droit de succéder au trône"*. La référence expresse au „mariage" exclut par ailleurs d'accepter toute autre forme de cohabitation ou d'union, ce qui dans un système d'hérédité des pouvoirs constitutionnels devrait, dans l'état actuel du droit, pouvoir rester la règle.

Le commentaire de l'article 42 de la proposition de révision précise que „le texte retient que les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duché sont héréditaires par ordre de primogéniture sans faire référence au sexe du successeur. Le texte nouveau établit ainsi, contrairement aux dispositions du Pacte de famille de la Maison de Nassau[9], l'égalité entre hommes et femmes." A noter que l'adaptation du Pacte de famille a été initiée en conséquence dès l'année 2009 et entérinée par le décret grand-ducal du 16 septembre 2010 introduisant l'égalité entre hommes et femmes en matière de succession au trône[10].

L'article 42 concorde avec les dispositions „égalitaristes" du paragraphe (2) de l'article 11 de la Constitution reprises par l'article 16 de la proposition de révision.

---

7 Pierre Wigny, Droit constitutionnel, Bruxelles, Bruylant, 1952, No 438 page 586.

8 *„Only children born of lawful marriage shall have a right of succession"*.

9 Version en vigueur au 21 avril 2009, date de dépôt du projet de révision No 6030.

10 Le décret est publié au Mémorial B du 23 juin 2011.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 11.** (2) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | **Art. 16.** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | *Accord avec la proposition de révision.* |

L'article 42 respecte par ailleurs les engagements internationaux pris par le Grand-Duché de Luxembourg au courant de l'année 2008, qui peuvent être résumés comme suit:

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, faite à New York, le 18 décembre 1979, stipule en son article 7 que:

*„Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit:*

*a) De voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics et être éligibles à tous les organismes publiquement élus;*

*b) De prendre part à l'élaboration de la politique de l'Etat et à son exécution, occuper des emplois publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement;*

*c) De participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays.“*

En vertu de l'article 2, lettre a) de la loi du 15 décembre 1988 portant approbation de ladite Convention, lors du dépôt des instruments de ratification afférents, le Grand-Duché de Luxembourg avait émis la réserve suivante:

*„a) L'application de l'article 7 n'affectera pas la validité de l'article 3 de notre Constitution concernant la transmission héréditaire de la couronne du Grand-Duché de Luxembourg conformément au Pacte de famille de la maison de Nassau en date du 30 juin 1783, maintenu par l'article 71 du Traité de Vienne du 9 juin 1815 et expressément maintenu par l'article 1er du Traité de Londres du 11 mai 1867.“*

Il résulte du Rapport du Luxembourg à la Commission des droits de la femme de l'ONU que cette réserve a été levée et que „Dès l'adoption de la révision de la Constitution, c'est l'enfant premier-né et non plus le fils premier-né qui accédera au trône de la maison des Nassau[11]“.

A l'égard du texte de l'article 42 de la proposition de révision, le Gouvernement propose encore d'apporter quelques modifications d'importance mineure.

Tout d'abord, l'énonciation quelque peu désuète de l'ensemble des prénoms du Grand-Duc Adolphe mériterait d'être abandonnée pour être réduite à un seul et ce tant au niveau de l'article 42, qu'aux articles 43 et 145. Il est en outre proposé d'identifier et de désigner d'emblée le fondateur de notre dynastie nationale comme *„Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau“* et d'écrire en toutes lettres *„Son Altesse Royale“* aux articles 42, 43 et 145.

De l'avis du Gouvernement, un deuxième alinéa devrait en outre spécifier la forme et la portée d'un acte de renonciation aux droits de succession au trône dans le contexte particulier d'un système s'appliquant par ordre de primogéniture et de représentation.

Ainsi le texte des articles 42 et 43, tels qu'amendés par le Gouvernement, prendrait la teneur suivante:

11 Voir rapport d'activité 2008 du Ministère de l'égalité des chances, p. 18.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 3.** La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1er du traité de Londres du 11 mai 1867. | **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. | **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage légitime ont le droit de succéder au trône.<br>La renonciation aux droits de succession au trône se fait sous forme écrite. Elle est un acte unilatéral irrévocable dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants. |
| **Art. 7.** (…) En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence. – Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance. | **Art. 43.** A défaut de descendance de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg. A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. | **Art. 43.** A défaut de descendance de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg. A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. |

Les auteurs de la proposition de révision précisent en outre à l'article 145 que les dispositions qui règlent la succession au trône ne s'appliqueront qu'aux descendants du Grand-Duc Henri et ce pour bien marquer que les nouvelles dispositions relatives à la succession au trône ne peuvent produire leurs effets que pour l'avenir. Le Gouvernement se rallie à la démarche proposée tout en corrigeant l'erreur de référence contenue à l'article 145 en ce qu'il devrait renvoyer à l'article 42 et non à l'article 43. Par ailleurs, il y a lieu de ne citer qu'un seul prénom à l'article 145, celui d'Henri étant suffisant.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 145.** Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel– Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 145.** Les dispositions de l'article 42 sont pour la première fois d'application à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. |

b. *L'accession au trône (article 45)*

Dans notre système constitutionnel actuel, le Grand-Duc accède au trône et prête, aussitôt que possible, serment. Le texte de l'article 45 de la proposition de révision opère un changement fondamental par rapport à la solution en vigueur en ce qu'il soumet l'accession au trône désormais à la condition préalable de la prestation de serment. Selon l'article 46 nouveau, le serment devra en outre être presté par le successeur au plus tard le dixième jour depuis la mort ou l'abdication du Grand-Duc: „**Art. 46.** *A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent.*" Le prétendant au trône prendra possession du trône et deviendra Grand-Duc avec la prestation de serment. Ce nouveau système instaure donc nécessairement un interrègne entre l'abdication ou la mort du chef de l'Etat en fonction et l'accession au trône du successeur. Ce système est inspiré du texte de la Constitution belge (art. 91 alinéa 2) et suédoise, alors que le système en place s'apparente au système en vigueur aux Pays-Bas et en Norvège. Le Gouvernement se demande si ce

„retardement“ de la prise de possession du trône jusqu'au moment de la prestation de serment est en tout point conforme à l'article 42 qui affirme, en la maintenant par rapport à la Constitution en vigueur, le caractère héréditaire des pouvoirs constitutionnels.

Par ailleurs, le Gouvernement trouve ce passage obligé par un interrègne discutable tant quant à son principe que quant à sa forme et propose, à défaut d'argument péremptoire justifiant ce changement, de s'en tenir à la solution actuelle en reformulant l'article 45 sous revue.

Le texte proposé par le Gouvernement, qui se place dans l'hypothèse du maintien de la situation en vigueur, précise en outre les suites juridiques que comporterait le refus ou l'omission par le Grand-Duc de prêter serment après la mort ou l'abdication du chef de l'Etat en fonction.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 5.** (1) (…) Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment suivant:<br>(2) „Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles.“ | **Art. 45.** Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant:<br>„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles“. | **Art. 45.** (1) Dans les conditions et délais prévus à l'article 46 le Grand-Duc prête le serment suivant:<br>„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles.“<br>(2) Le refus de prêter le serment comporte abandon des droits de succession au trône pour le Grand-Duc et pour ses descendants. |

Le Gouvernement voudrait encore soulever une situation qui ne semble pas être clairement réglée et qui est celle de l'impossibilité du successeur de prêter le serment, à la suite par exemple d'une incapacité physique passagère l'empêchant de ce faire dans le délai contraignant fixé à l'article 46. De l'avis du Gouvernement, le libellé des nouveaux textes tels que proposés ne permettrait pas de résoudre cette hypothèse. Il serait envisageable d'ajouter au libellé de l'article 48 le bout de phrase suivant *„ou de prêter le serment prévu à l'article 45“*.

L'article 48 prendrait donc la teneur suivante.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 45, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. |

c. *La régence (articles 47 et 49)*

Sous l'empire des dispositions constitutionnelles actuelles (articles 6 et 7) la régence s'ouvre dans les trois hypothèses suivantes: lorsque le successeur au trône est mineur au moment du décès (ou de l'abdication) du Grand-Duc, lorsque le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner et en cas de vacance du trône.

La Constitution abandonne l'exercice de la régence, et partant le choix du Régent, au Pacte de Famille (sauf en cas de vacance du trône, hypothèse dans laquelle la Chambre des Députés pourvoit provisoirement à la régence). Comme les règles de l'exercice de la régence sont prévues au Pacte de Famille qui peut être modifié à tout moment, „la Constitution se réfère donc à un contenant dont le

contenu est susceptible de varier sans que la Constitution ait la moindre prise sur ces variations“[12]. Cette situation est appelée à changer, puisque la proposition de révision entend consacrer les règles d'organisation de la régence dans la Loi fondamentale, règles qui entendent laisser au Parlement davantage de liberté dans le choix du Régent.

*– Le cas de minorité du successeur du Grand-Duc (article 47)*

Lorsque le successeur au trône est mineur en cas de décès ou d'abdication du Grand-Duc, le mineur porte le titre de Grand-Duc „mais il doit être représenté dans l'exercice de ses fonctions de chef de l'Etat, à cause de sa minorité précisément, par une personne majeure“. La régence „se rapporte à l'exercice par représentation des fonctions de chef de l'Etat, de sorte qu'il faut la distinguer de la tutelle qui suit les règles établies“ par le Pacte de Famille.[13]

Selon l'article 33 dudit Pacte du 30 juin 1783 la régence revient en principe à la mère du successeur mineur, qui sera tutrice et Régente, régence qu'elle est toutefois appelée à partager avec un corégent. Le corégent est „déterminé parmi les agnats de la famille de Nassau, et ce d'après l'ordre de la succession ou suite à une désignation expresse du père décédé. Sans désignation du père, la co-régence échoit au chef de la famille“.[14]

Or, d'après l'article 47 de la proposition de révision, la Chambre des Députés pourvoit à la régence qui d'après l'article 49 *„ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc …“*.

Le Gouvernement est d'accord pour ancrer les modalités de la désignation du Régent dans notre Constitution. Or, plutôt que de laisser plus ou moins ouvert le choix de la personne appelée à devenir Régent et pour éviter de s'éloigner de la solution en vigueur, le Gouvernement préfère entourer la désignation du Régent davantage de précisions. Ce faisant, le Gouvernement plaide en faveur de la transposition dans notre Constitution de la solution retenue à l'article 59§1 de la Constitution espagnole[15], solution qui dans le contexte de la proposition de révision imprimerait à l'article 49 la teneur suivante: *„Quand le Grand-Duc est mineur, le père ou la mère du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône … est appelé à la régence“*.

12 Extrait des commentaires à l'égard de l'article 6 de la Constitution, Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006, page 33.

13 Extrait des commentaires à l'égard de l'article 6 de la Constitution, Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006, page 33.

14 Ibid. page 34.

15 „**Art. 59.** *1. Si le roi est mineur, le père ou la mère du roi ou, à défaut de ceux-ci, le parent le plus proche pour succéder à la couronne, selon l'ordre établi par la Constitution, exercera immédiatement la régence; il l'exercera tant que durera la minorité du roi.“*

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 6.** Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille. | **Art. 47.** Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 49.** La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42. Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 49.** Quand le Grand-Duc est mineur, le père ou la mère du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence. S'il est majeur, le conjoint du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence. Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. Le régent doit être majeur et devra résider au Grand-Duché de Luxembourg. |

*– L'impossibilité du Grand-Duc de régner (article 48)*

La régence s'ouvre encore, dans les conditions de l'article 7 actuel, dans l'hypothèse où le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner. Dans ce cas, le texte de la Constitution dispose qu'il *„est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité"*, c'est-à-dire d'après les règles relatives à la régence contenues au Pacte de Famille.

Les auteurs de la proposition de révision maintiennent cette hypothèse d'ouverture de la régence et remplacent au niveau de la terminologie *„l'impossibilité de régner"* par „l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles".

Ici encore, les auteurs de la proposition de révision préfèrent consacrer l'organisation de la régence dans le texte de la Loi fondamentale, plutôt que de la laisser au Pacte de Famille comme le fait la Constitution actuelle.

Or, le texte tel que proposé innove encore sur un autre point, puisqu'il prévoit une double démarche en ce qui concerne le constat de l'impossibilité du Grand-Duc de remplir ses fonctions constitutionnelles. Tout d'abord, il incombe au Conseil de Gouvernement de faire constater l'impossibilité du Grand-Duc de remplir ses fonctions constitutionnelles et d'en informer la Chambre des Députés. Ensuite, la Chambre des Députés doit se réunir dans les dix jours qui suivent pour pourvoir à la régence.

Le Gouvernement se rallie à la démarche proposée par les auteurs qui consiste à préciser dans la Constitution les modalités relatives à la constatation de l'impossibilité du Grand-Duc de remplir ses fonctions constitutionnelles et d'y ancrer les modalités de désignation du Régent. Comme dans une telle optique le Grand-Duc est – par définition – majeur, le Gouvernement propose de compléter l'alinéa 1er de l'article 49 comme suit: *„S'il est majeur, le conjoint du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence"*.

L'article 49, tel que proposé par le Gouvernement, prend dès lors la teneur qui suit:

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 7.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité. (…) | **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 45, le Conseil de Gouvernement après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. |
| | **Art. 49.** La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42. Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 49.** Quand le Grand-Duc est mineur, le père ou la mère du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminée à l'article 42 est appelé à la régence. S'il est majeur, le conjoint du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence. Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. Le régent doit être majeur et devra résider au Grand-Duché de Luxembourg. |

*– L'hypothèse de la vacance du trône (article 43)*

Le troisième cas qui ouvre la régence est la vacance du trône, hypothèse qui intervient lorsque le Grand-Duc décède ou abdique sans laisser de descendance. Selon l'article 7, alinéa 2, de la Constitution, la Chambre des Députés pourvoit provisoirement à la régence jusqu'à ce qu'elle se réunisse en nombre double endéans les trente jours pour pourvoir définitivement à la vacance.

Les auteurs de la proposition de révision entendent simplifier le système en vigueur dans le sens d'abolir l'étape intermédiaire du recours à la régence provisoire. Ainsi, le texte tel que proposé ne contient plus aucune référence à la régence et se limite à préciser que la Chambre se réunit dans les trente jours suivant la date de la vacance pour pourvoir *„à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg"*.

Le Gouvernement se rallie à la proposition de texte de l'article 43. Pour les modifications en relation avec la désignation des prénoms du Grand-Duc, il est renvoyé aux commentaires y relatifs développés au point a. ci-avant.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 7.** (…) En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence. – Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance. | **Art. 43.** A défaut de descendance de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg. A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. | **Art. 43.** A défaut de descendance de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg. A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. |

d. *L'interrègne (article 50)*

A l'instar de la solution adoptée par le Constituant belge,[16] la proposition de révision entend régler la période d'interrègne laissée entre deux monarques, période intervenant après un décès, une abdication ou une impossibilité du Grand-Duc de remplir ses fonctions, en recourant au Conseil de Gouvernement qui sera chargé d'assurer l'intérim et d'exercer les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc jusqu'à ce que le „nouveau" Grand-Duc aura prêté serment.

Le Gouvernement propose de supprimer tout simplement les dispositions qui entendent régler l'interrègne, puisqu'il défend par ailleurs la logique du maintien du système actuel dans lequel l'accession au trône du Grand-Duc successeur est automatique et ce même avant toute prestation de serment. Dans l'hypothèse du Gouvernement l'interrègne n'a donc, en principe, plus de raison d'être.

Il reste que d'après l'article 49, tant dans la version des auteurs de la proposition de révision que dans le projet de texte formulé par le Gouvernement, le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment. Il y a donc lieu de régler la période d'interrègne qui se situe entre la mort ou l'abdication du Grand-Duc ou l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles et la prestation de serment du régent. Pour ce faire, le Gouvernement entend reprendre en l'adaptant la proposition de texte de l'article 50, qui entend conférer les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc au Conseil de Gouvernement durant cet interrègne. Le Gouvernement propose de modifier l'article 50 en biffant le passage suivant: *„de son successeur"*, qui au vu de l'hypothèse rappelée ci-avant est devenu sans objet. En outre, le Gouvernement propose de biffer le passage *„au nom du peuple luxembourgeois"* alors que ce passage ne lui semble pas nécessaire. En effet, cette référence est quelque peu inattendue alors que la notion de *„peuple"* ne se trouve évoquée à nul autre endroit de la Constitution.[17] Il est partant proposé d'en faire abstraction dans le présent contexte.

Par ailleurs, étant donné que par application de l'alinéa final de l'article 42 *„Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable"* et qu'en vertu de l'article 101, paragraphe (6) *„En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité"*, ne faut-il pas à plus forte raison admettre qu'il va de soi que le Conseil de Gouvernement exerçant, dans les conditions de l'article 50, en lieu et place du Grand-Duc ses pouvoirs constitutionnels, agisse nécessairement *„sous sa* (propre) *responsabilité"*? Dans cette optique cette dernière précision pourrait être abandonnée sans regret.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 50.** A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité. | **Art. 50.** A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdication ou de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés par le Conseil de Gouvernement. |

A titre tout à fait subsidiaire et dans l'hypothèse où le Constituant entendrait persévérer dans sa démarche de vouloir retarder la possession du trône jusqu'à la prestation de serment, l'article 50 pourrait en l'occurrence prendre la teneur suivante:

„**Art. 50.** *A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdication ou de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation du serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés par le Conseil de Gouvernement."*

16 **Art. 90,** *alinéa 2: „A dater de la mort du Roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur au trône ou du Régent, les pouvoirs constitutionnels du Roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité."*

17 L'article 3 cite „la Nation", l'article 61 „le pays".

e. *La lieutenance (article 51)*

D'après le commentaire des articles de la proposition de révision „la lieutenance constitue une institution qui a fait ses preuves alors qu'elle permet au souverain régnant d'associer le futur souverain à l'exercice de prérogatives constitutionnelles. (…) Bien que les deux dernières lieutenances aient visé à associer le Prince héritier à l'exercice des prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, le texte de la Constitution n'entend pas limiter cette institution à une seule personne". Ainsi, le texte en vigueur permet au Grand-Duc de se faire représenter par un Prince du sang qui, le cas échéant, n'a cependant aucun lien de famille avec la maison régnante. Les auteurs de la proposition de révision entendent limiter le cercle des bénéficiaires susceptibles d'être appelés à cette fonction.

Le Gouvernement se rallie pleinement à cette nouvelle approche et propose d'adapter légèrement le libellé proposé à l'endroit de l'article 51 en limitant la lieutenance à une *seule* personne à désigner dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 42.** Le Grand-Duc peut Se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché. Ce représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs. | **Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc.<br>Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. | **Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une seule personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.<br>Le Lieutenant-Représentant est désigné dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. |

**2. *Les droits patrimoniaux du Grand-Duc***

a. *La liste civile (article 59)*

Dans le système actuel, le Grand-Duc touche une liste civile (annuellement 300.000 francs-or, soit environ 1 million d'euros), ainsi que des frais de représentation au profit de la Maison Souveraine (soit environ 850.000 euros). Il touche par ailleurs, environ 7 millions d'euros pour couvrir les frais du personnel attaché au chef de l'Etat, les traitements des fonctionnaires, les frais de fonctionnement et les dépenses courantes.

En ce qui concerne les moyens budgétaires qui sont mis à la disposition du Grand-Duc, le texte actuel est modifié dans le but d'assurer une plus grande sécurité dans l'intérêt du Grand-Duc. Ainsi, les références actuelles, tant à la *liste civile exprimée en franc-or par an* qu'*aux sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation*, sont abandonnées. En effet, il est proposé d'allouer au Grand-Duc une dotation annuelle sur le budget de l'Etat, dotation fixée par la loi au début de chaque règne. „En principe, la dotation reste inchangée durant toute la durée du règne. Au regard d'une longue durée de règne, le nouveau libellé proposé introduit la possibilité de relever la dotation en cours de règne par une loi spéciale". *(Extrait du commentaire des articles de la proposition de révision 6030).* Une réduction n'est pas prévue.

L'introduction des deux nouveaux passages „pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service" et „en tenant compte de l'intérêt public", a pour objet d'assurer que la dotation allouée soit utilisée à des fins publiques. Le nouveau texte crée en outre la base légale pour permettre au Grand-Duc d'organiser l'administration à son service qui, pour des raisons d'indépendance et de sécurité juridique, jouit de la personnalité civile.

La différence essentielle entre la solution constitutionnelle en vigueur et celle proposée réside dans le fait que la première couvre les dépenses de la „Maison Souveraine" alors que la seconde vise dorénavant le seul „Grand-Duc".

De l'avis du Gouvernement cette nouvelle approche n'est guère satisfaisante dans la mesure où, dans une interprétation restrictive ou littérale, elle conduirait à exclure dorénavant la prise en charge des allocations revenant à l'ancien chef de l'Etat et à rendre aléatoire pour l'avenir toute indemnisation des services rendus à l'Etat par le Grand-Duc héritier. En conclusion à l'ensemble des considérations qui précèdent, le Gouvernement propose d'amender comme suit l'article 59 de la proposition de révision:

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 43.** La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an. Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. la loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation. | **Art. 59.** Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale. Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. | **Art. 59.** (1) Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale.<br><br>(2) Une liste civile est accordée à l'ancien chef de l'Etat et au Grand-Duc héritier.<br><br>(3) Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, organise son administration qui jouit de la personnalité civile. |

Le paragraphe 1er rassemble les dispositions en rapport avec les frais de représentation et de fonctionnement générés par l'exercice par le Grand-Duc de sa fonction de chef de l'Etat. Cette dotation est fixée par la loi au début de chaque règne et garantit ainsi l'indépendance du chef de l'Etat qui exige que ses allocations ne dépendent ni d'une loi ordinaire ni du vote annuel des crédits par la loi budgétaire.

Le paragraphe 2 prévoit que l'ancien chef de l'Etat et le Grand-Duc héritier sont également susceptibles de bénéficier d'allocations budgétaires à charge de l'Etat.

Le paragraphe 3, dont le libellé maintient en substance le texte proposé par les auteurs de la proposition de révision, est destiné selon le commentaire du texte afférent de la proposition de révision à servir „de base légale pour permettre au Grand-Duc d'organiser l'administration à son service qui, pour des raisons d'indépendance et de nécessité juridique, jouit de la personnalité civile". Cette dernière mesure peut être rapprochée de l'article 75 de la proposition de révision habilitant la Chambre des Députés à déterminer, par voie de règlement interne, „son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel (…)."

b. *L'Administration des Biens de la Maison grand-ducale*
*(article 144 in fine)*

Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc et ce conformément aux dispositions de la loi du 16 mai 1891 concernant la fortune privée de la Maison grand-ducale de Luxembourg. Or, d'après ce texte, seul le préposé de l'Administration des Biens représente S.A.R. le Grand-Duc en justice pour les affaires qui engagent l'Administration. Le Gouvernement propose de conférer la personnalité civile à l'Administration des Biens pour que cette dernière puisse valablement agir en justice et propose d'ajouter la disposition y relative à la fin de l'article 144 nouveau, disposition qui prendrait la teneur suivante:

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.<br>Toute modification du Pacte de Famille doit être publié au Mémorial.<br>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière. |

### 3. *Le Pacte de Famille de la Maison de Nassau (article 144)*

Dans le contexte des dispositions relatives à la transmission et à l'hérédité de la Couronne, notre Constitution actuelle se réfère expressément au Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783. Or, au-delà des dispositions qui règlent le droit de succession au trône, ce Pacte règle également certaines relations familiales au sein de la famille grand-ducale. Il contient notamment des dispositions relatives aux droits civils des membres de la famille grand-ducale, ainsi que des dispositions concernant la fortune privée. Comme ces droits sont réglés par dérogation à la législation en vigueur dans notre pays, il conviendra de les maintenir à condition que les dispositions du Pacte de Famille ne soient pas contraires à la Constitution.

Les auteurs de la proposition de révision ont compris l'intérêt du Pacte, de sorte qu'ils proposent de le maintenir dans la mesure où ses dispositions sont conformes à la Constitution. Par ailleurs, toute modification apportée au Pacte doit être approuvée par la loi.

En conférant de la sorte une assise constitutionnelle au Pacte de Famille, cette approche rencontre l'intérêt bien compris de la Maison et de l'Etat. D'une part, elle garantit le pouvoir normatif interne de la famille – sous réserve du respect de la Constitution – et, d'autre part, en maintenant intact le fidéicommis[18] destiné au prestige et à la représentation de la Maison Souveraine, elle ménage les finances publiques en assurant la mise à la disposition du chef de l'Etat, précisément par cet instrument juridique, des biens mobiliers servant avant tout à l'exercice de ses fonctions officielles. L'ancrage du Pacte de Famille dans la Constitution renforce par ailleurs de façon substantielle l'autorité du chef de l'Etat en sa qualité de chef de famille.

En tirant argument de la nature constitutionnelle du Pacte de Famille, le Gouvernement est cependant à se demander si le Pacte ne devrait pas se voir reconnaître un effet équipollent à la Constitution. En cette qualité les dispositions échapperaient bien évidemment au contrôle du législateur et ne sauraient partant être soumises à une quelconque approbation par la loi. Pour être opposables elles devraient cependant être publiées au Mémorial.

18 Ce mot latin (littéralement: laissé entre des mains fidèles) désigne une disposition juridique par laquelle un bien est versé à une personne via un tiers. Autrement dit, il y a *fidéicommis* quand une personne transmet tout ou partie de son patrimoine à un bénéficiaire, en le chargeant de retransmettre ce ou ces biens à une tierce personne désignée dans l'acte.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être publiée au Mémorial.<br>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière. |

En définitive, il appartiendra au Constituant de trancher s'il considère plutôt que le Pacte de Famille constitue une sorte de Constitution *bis* dont le contenu serait déterminé *proprio motu* par le Grand-Duc ou s'il entend voir accorder au législateur le droit d'approuver les dispositions modificatives du Pacte souhaitées par le Grand-Duc. Or, dans cette dernière hypothèse le Gouvernement recommande de soumettre le vote d'une telle loi aux mêmes conditions de majorité que celles requises pour le vote d'une loi de révision constitutionnelle, à savoir dans les conditions de l'article 142, alinéa 2.

A titre tout à fait subsidiaire et dans l'hypothèse où le Constituant entendrait persévérer dans sa démarche, le Gouvernement proposerait dès lors de libeller l'article 144 comme suit:

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2.<br>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière. |

§2. Les dispositions concernant le Gouvernement (articles 93 à 102)

La Constitution actuelle n'évoque que succinctement l'organisation du Gouvernement, à savoir aux articles 76 à 83 et 116. Les détails de l'organisation du Gouvernement sont contenus dans les dispositions de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. En 2004, le Gouvernement avait jugé préférable d'intégrer les grands principes ayant trait à son organisation dans le texte de la Loi fondamentale. Pour ce faire, le Gouvernement avait élaboré et déposé un projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution (Doc. parl. 5339).

Le projet gouvernemental précise notamment la participation du Gouvernement au pouvoir exécutif, la formation et la composition du Gouvernement, le fonctionnement du Conseil de Gouvernement, le rôle du Premier Ministre, la responsabilité politique et civile des membres du Gouvernement et leur mise en cause en justice, les relations entre le Gouvernement et le Parlement et l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant ce dernier par le biais d'un vote de confiance. Pour éviter de surcharger le texte de la Constitution avec trop de détails, le projet maintient le principe que l'organisation du Gouvernement est réglée par un arrêté grand-ducal.

Par rapport à la proposition de révision No 6030, le Gouvernement constate, tout d'abord, que les auteurs de la proposition de révision se sont ralliés dans les grandes lignes au texte présenté par le Gouvernement. Ainsi, de nombreuses formulations sont reprises à la lettre.

Le Gouvernement note que les auteurs ont toutefois souhaité se limiter à retranscrire les éléments fondamentaux ayant trait au rôle et aux compétences du Gouvernement, notamment par rapport à d'autres institutions et d'éviter ainsi d'inscrire dans la Constitution toutes les dispositions qui se rapportent à l'organisation interne du Gouvernement. Les auteurs font remarquer que le „Gouvernement est juridiquement maître tant de son organisation que de son fonctionnement" et concluent qu'il „suffit de définir la structure et les modalités d'organisation et de fonctionnement par un arrêté grand-ducal".

Comme les auteurs renforcent par ailleurs parallèlement la sécurité juridique des arrêtés grand-ducaux portant organisation du Gouvernement et répartition des compétences ministérielles, arrêtés souvent mais non unanimement qualifiés „d'actes équipollents aux lois", par l'ajout dans la Constitution que ces actes peuvent même déroger à des lois existantes (article 94§2), le Gouvernement est d'accord pour souscrire à la démarche générale proposée.

### A. La fonction particulière du Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement (article 94)

D'après le commentaire des articles, les auteurs de la proposition de révision n'ont pas jugé opportun de suivre la voie préconisée par le Gouvernement qui avait proposé d'introduire une hiérarchie entre les différents membres du Gouvernement, en soulignant plus particulièrement la fonction du Premier Ministre, qui tiendrait un rôle à part. Toujours d'après le commentaire, les textes proposés dans le projet gouvernemental „risquent d'être un élément de trouble préjudiciable à l'équilibre jalousement établi entre les institutions ancrées dans la Constitution".

Ainsi, la proposition de révision *(article 94§1)* retient que *„Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions"*. Le projet gouvernemental avait préconisé que les autres membres du Gouvernement soient nommés par le Grand-Duc sur proposition du Premier Ministre. Cette proposition du Gouvernement correspond aux usages constants, en vertu desquels „le Grand-Duc ne choisit que le Premier Ministre, soit après avoir désigné un informateur, soit directement un formateur. Le Premier Ministre cherche alors lui-même ses collaborateurs en ayant soin de composer un Gouvernement qui rencontrera l'adhésion de la majorité parlementaire. Si aucun des groupes politiques représentés à la Chambre ne dispose de la majorité absolue, un gouvernement de coalition est formé"[19] A noter que la Commission de Venise avait-elle aussi préconisé que la Constitution confie au Premier Ministre le rôle de proposer la nomination et la fin des fonctions des ministres.

Le Gouvernement peut toutefois se rallier à la proposition de révision qui refuse toute hiérarchisation au sein du Gouvernement.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 77.** Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement. | **Art. 94.** (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | *Accord avec la proposition de révision.* |

Par ailleurs, le Gouvernement prend note de ce que le texte proposé par les auteurs ne reprend plus l'article 79 de la Constitution actuelle aux termes duquel *„il n'y a entre les membres du Gouvernement*

19 Extrait repris tel quel du site www.gouvernement.lu

*et le Grand-Duc aucune autorité intermédiaire"*. Selon les auteurs, cette disposition s'expliquait par le contexte historique de l'époque où notre pays était considéré comme une propriété personnelle du Roi des Pays-Bas, conformément au traité de Vienne du 9 juin 1815. Or, cet article semble désuet et il peut partant être supprimé.

Le Gouvernement peut se déclarer d'accord avec une telle analyse. Toujours est-il que cet article a souvent été utilisé par ceux qui ont entendu limiter le rôle du Premier Ministre à un rôle de *primus inter pares* et de contrecarrer ainsi toute tentative qui visait à le placer au-dessus des autres membres du Gouvernement et donc entre le Grand-Duc et les autres membres du Gouvernement.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 79.** Il n'y a entre les membres du Gouvernement et le Grand-Duc aucune autorité intermédiaire. | Supprimé. | *Accord avec la proposition de révision.* |

### B. La procédure de formation d'un nouveau Gouvernement

Par ailleurs, la proposition de révision n'a pas repris le texte gouvernemental qui prescrit la marche à suivre par le chef de l'Etat en vue de la formation du nouveau Gouvernement après les élections législatives. D'après les auteurs, cette disposition, même si elle correspond à la pratique actuellement suivie, n'aurait pas sa place dans la Constitution. Le Gouvernement est d'accord pour renoncer à inscrire dans la Constitution la marche à suivre par le chef de l'Etat en vue de la formation du nouveau Gouvernement.

### C. Les modalités d'organisation et de fonctionnement du Gouvernement (articles 52§2, 94 et 96)

Concernant l'organisation du Gouvernement, qui continuera, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, d'être réglée par arrêté grand-ducal, le Gouvernement note avec satisfaction que la proposition de révision entend renforcer la sécurité juridique des arrêtés grand-ducaux portant organisation du Gouvernement et répartition des compétences ministérielles, arrêtés qualifiés dans l'interprétation jurisprudentielle non unanimement acceptée d'„actes équipollents aux lois", par l'ajout *„en dérogeant même à des lois existantes"*. Partant, le Gouvernement souscrit pleinement à l'amélioration telle que proposée à l'endroit de l'article 94§2.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 76.** Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins. | **Art. 94.** (2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes. | *Accord avec la proposition de révision.* |

En ce qui concerne l'exercice du pouvoir exécutif, la proposition de révision (article 52§2) entend maintenir le texte de la Constitution actuelle: *„Il (le Grand-Duc) exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays"*. A noter que, dans son projet de révision, le Gouvernement avait proposé une disposition qui prévoyait la participation du Gouvernement à l'exercice du pouvoir exécutif, disposition similaire à celle contenue dans le projet de révision du Député Georges Margue de 1994 (Doc. parl. 3908). Comme dans son avis à l'égard du projet Margue, le Conseil d'Etat s'était opposé à cette proposition („Le pouvoir exécutif est un et indivisible. Il appartient au Grand-Duc."), la proposition de révision „propose d'omettre dans la Constitution toute disposition prévoyant un partage ou un coexercice du pouvoir exécutif".

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement est d'accord pour renoncer à inscrire dans la Constitution que le Gouvernement participe à l'exercice du pouvoir exécutif.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 33.** Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays. | **Art. 52.** Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays | *Accord avec la proposition de révision.* |

Le Gouvernement note que sa proposition d'insérer dans la Constitution une disposition prévoyant que *„le Gouvernement dirige la politique générale du pays"* est retenue à l'article 96 de la proposition de révision.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 96.** Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. | *Accord avec la proposition de révision.* |

En ce qui concerne la structure et les modalités d'organisation et de fonctionnement du Gouvernement, le Gouvernement avait proposé dans le projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution, déposé le 4 mai 2004 (Doc. parl. 5339), de faire inscrire dans la Constitution les dispositions faisant l'objet de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement. Concernant les articles qui déterminent les règles générales relatives au fonctionnement du Gouvernement, la proposition de révision se rallie dans les grandes lignes au texte proposé par le Gouvernement. Toutefois, toutes les dispositions qui se rapportent à l'organisation interne plus détaillée du Gouvernement ne sont pas reprises, l'argument étant qu'en „tant qu'organe collectif, le Gouvernement est juridiquement maître tant de son organisation que de son fonctionnement. Il suffit de définir la structure et les modalités d'organisation et de fonctionnement par un arrêté grand-ducal." En effet, il n'y aurait lieu de „reprendre dans la loi fondamentale que les dispositions qui déterminent le rôle ou les compétences du Gouvernement par rapport à d'autres institutions et d'y omettre tout ce qui concerne son organisation interne".

Le Gouvernement souscrit à l'approche défendue par les auteurs de la proposition de révision alors qu'elle repose sur le respect de l'équilibre institutionnel et du principe de la séparation des pouvoirs. Tout d'abord, le Grand-Duc doit rester libre de régler l'organisation du Gouvernement sans l'intervention du Constituant. Ensuite, la Constitution ne touche pas non plus à l'organisation interne du pouvoir législatif, qui reste libre de déterminer les modalités de son organisation et de son fonctionnement dans son règlement intérieur.

### D. Les projets de textes délibérés en Conseil et soumis au Grand-Duc (article 99)

Pour les actes réglementaires, le texte de la proposition de révision propose de conférer au Conseil de Gouvernement le pouvoir d'arrêter définitivement les textes à signer par le Grand-Duc. Le texte ainsi proposé est libellé comme suit:

„**Art. 99.** *(1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.*

*(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.*

*(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement.*"

Cette proposition de texte, à laquelle le Gouvernement peut se rallier, appelle un seul commentaire de la part du Gouvernement en relation avec la formulation retenue au premier paragraphe, formulation qui pourrait amener certains à admettre qu'un projet de loi doive également être soumis au Grand-Duc, *quod non.* Le Gouvernement renvoie ici au libellé de l'article 79 nouveau qui dispose dorénavant que *„le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption"*. En fait, le texte proposé à l'endroit de l'article 99 (1) dispose que le Conseil de Gouvernement doit délibérer sur tout projet de loi, projet de règlement grand-ducal, ainsi que sur toute disposition soumise au Grand-Duc.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.<br><br>(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.<br><br>(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement. | *Accord avec la proposition de révision.* |

**E. Le pouvoir de nomination du Gouvernement (article 100)**

Selon l'article 100§1 nouveau *„le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle"*. D'après le commentaire, „cet article reprend les dispositions de l'article 35 en vigueur en transférant au Gouvernement l'attribution de nommer aux emplois civils et militaires, actuellement réservée au Grand-Duc".

Le Gouvernement maintient ici sa position, de laisser le pouvoir de nomination aux mains du Grand-Duc, déjà exposée sous le point A „Des modifications incisives qui touchent aux prérogatives du Grand-Duc", point 3 à la page 7 de la présente note, position à laquelle il est renvoyé.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 35.** Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br><br>Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | **Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br><br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | **Art. 100.** (1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br><br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. |

Par ailleurs, le Gouvernement entend se rallier au maintien du système actuel de la nomination des conseillers qui sont adjoints au Gouvernement.

Les conseillers adjoints au Gouvernement ont fait leur entrée dans les textes dès 1857, c'est-à-dire bien avant notre texte constitutionnel actuel. Ainsi, l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal dispose en son article 2 que *„Des conseillers, au nombre de trois au plus, sont adjoints au Gouvernement"*.

L'article 76 de la Constitution de 1856, d'après lequel *„Le Roi Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement"* sert de base légale à l'arrêté précité, arrêté qui a subi de nombreuses modifications depuis son origine. A noter que la Constitution de 1868 a repris l'article 76 dans la teneur qui suit: *„***Art. 76.** *Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins."*

Les auteurs de la proposition de révision 6030 modifient le libellé de la disposition de l'article 76 dans le sens de préciser que les arrêtés en question peuvent même déroger à des lois existantes. Ce faisant, la nouvelle disposition constitutionnelle inscrite à l'article 94 (2) entérine l'interprétation jurisprudentielle, certes non unanimement acceptée, que ces arrêtés sont à considérer comme des actes équipollents aux lois et donc dans la hiérarchie des normes sur un pied d'égalité avec les lois.

*„***Art. 94.** *(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes."*

Les auteurs, membres du Conseil d'Etat, dans leur „Essai sur une refonte de la Constitution"[20] ont critiqué le fait que dans une démocratie parlementaire des emplois puissent être créés sur base de cette disposition constitutionnelle. D'après ces auteurs „l'appartenance au Gouvernement doit être limitée aux personnes assumant leur responsabilité politique devant le Parlement. Dès lors, il ne semble guère admissible que des emplois dans la haute fonction publique soient créées directement sur base de dispositions constitutionnelles organisant le Gouvernement, alors même qu'une autre disposition constitutionnelle[21] réserve la création de tout emploi salarié à la loi formelle".

Le Gouvernement constate que les auteurs de la proposition de révision se sont limités à reprendre les dispositions actuelles des articles 35, alinéa 2 (aucune fonction salariée sans loi), et 76, alinéa 1er (organisation du Gouvernement), sans que le commentaire des articles n'ait repris la critique formulée par les auteurs du Conseil d'Etat.

Le Gouvernement entend confirmer qu'il souhaite que le système actuel, qui a fait ses preuves et qui constitue une pratique constamment poursuivie même avant notre Constitution, soit maintenu.

Tout d'abord, le Gouvernement entend souligner que la création de ces emplois „politiques" dans la haute fonction publique s'est toujours faite par voie d'un acte équipollent à la loi de sorte qu'il y a lieu de conclure, contrairement aux conclusions des auteurs du Conseil d'Etat, que cette manière de procéder est conforme à celle prévue à l'article 35, alinéa 2, qui exige qu'une fonction salariée par l'Etat doit être créée en vertu d'une loi.

Ensuite, à l'occasion de chaque étape dans la création d'une nouvelle fonction (conseiller, conseiller adjoint, Premier conseiller[22] …), l'acte en question a modifié le dispositif de la loi sur les traitements dans le sens de procéder au classement de la nouvelle fonction dans les annexes de loi sur les traitements et de déterminer le traitement attaché à la fonction.

Par ailleurs, la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale constate dès son article 1er que „*En dehors des hautes fonctions créées par le Grand-Duc en vertu de l'article 76 de la Constitution, le cadre supérieur de l'administration gouvernementale comprend dans l'ordre hiérarchique, les fonctions et emplois ci-après (…)*".

Finalement, comme l'a remarqué si justement Pierre Majerus, dans son manuel „l'Etat luxembourgeois", en vertu de l'article 35 alinéa 2 de la Constitution „la fonction ne doit pas être créée nécessairement *par* la loi, ce qui est généralement le cas, mais elle peut être également créée *en vertu* de la loi, ce qui est le cas des modifications apportées par voie de règlement grand-ducal aux emplois des différentes fonctions du cadre fermé pour les diverses carrières dans les administrations et services de l'Etat, fonctions prévues par la loi de 1958 précitée.[23]

Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que les hautes fonctions créées par le Grand-Duc en vertu de l'article 76 de la Constitution sont prévus tant dans des actes équipollents aux lois que dans diverses lois formelles, dont la loi de 1963 modifiée sur les traitements.

Partant, le Gouvernement se rallie à la proposition des auteurs de la révision 6030 qui entendent maintenir le système actuel.

A titre subsidiaire, et dans l'hypothèse où davantage de sécurité juridique serait souhaitée, le Gouvernement propose de libeller l'article 100 (2) comme suit:

---

20 Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006, page 718.

21 **Art. 35,** *alinéa 2 „Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition légale"*.

22 Cf. Arrêté grand-ducal du 14 janvier 1974 relatif aux Conseillers qui sont adjoints au Gouvernement, Mémorial A No 3 du 18 janvier 1974, page 34.

23 Règlement grand-ducal du 17 août 1994 fixant le nombre des emplois des différentes fonctions du cadre fermé pour les diverses carrières dans les administrations et services de l'Etat, Mémorial A No 74 du 31 août 1994, page 1412.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 35.** Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | **Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | **Art. 100.** (1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>(2) A l'exception de ce qui est prévu à l'article 94 (2), aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. |

### F. La responsabilité des membres du Gouvernement (article 101)

Toutes les dispositions relatives à la responsabilité des membres du Gouvernement sont regroupées sous un seul article dont la rédaction s'inspire largement du texte de l'article 79 du projet de révision du Gouvernement[24]. Au niveau de la responsabilité politique des membres du Gouvernement, le texte gouvernemental avait cependant proposé de faire une distinction entre la responsabilité à l'égard des actes individuels accomplis par un membre du Gouvernement et la responsabilité solidaire des membres du Gouvernement pour les décisions collectives prises au sein du Conseil de Gouvernement. Les auteurs de la proposition sont toutefois d'avis qu'il suffit d'affirmer dans la Constitution que les membres du Gouvernement sont politiquement responsables:

„**Art 101.** *(1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables.*"

Le Gouvernement peut souscrire à cette approche consistant à ce que seul le principe de la responsabilité politique des membres du Gouvernement soit inscrit dans la Constitution. Ce faisant, l'inscription du principe de la responsabilité individuelle et de la responsabilité solidaire des membres du Gouvernement pour les décisions prises au sein du Conseil de Gouvernement continuera de trouver sa place dans l'arrêté grand-ducal portant organisation du Gouvernement.

Les auteurs de la proposition de révision ont également suivi le projet gouvernemental d'inscrire dans notre Constitution, au paragraphe 2 de l'article 101, une disposition qui réserve aux membres du Gouvernement le privilège de l'immunité civile et pénale pour les opinions exprimées à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Une telle disposition figure d'ailleurs dans le texte de la Constitution belge. Cette disposition est appelée à devenir le pendant de la disposition actuelle figurant à l'article 68 de la Constitution et dont la teneur est la suivante: „*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*". Cette disposition est reprise telle quelle à l'article 90 de la proposition de révision.

Le paragraphe 3 de la proposition de révision de l'article 101 déclare l'Etat civilement responsable des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions, alors que le paragraphe 4 précise que les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. Comme les deux paragraphes sont la restranscription fidèle du projet de révision gouvernemental à ce niveau, le Gouvernement approuve les propositions de textes des auteurs.

Le paragraphe 5 prévoit finalement un privilège de juridiction pour les membres du Gouvernement. La proposition entend suivre le texte proposé par le projet de révision gouvernemental au niveau de la mise en accusation et du jugement des membres du Gouvernement pour les infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Tout d'abord, la Cour d'appel est compétente en première instance pour juger toutes les infractions commises par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions et ce même si le jugement n'intervient qu'après que le membre du Gouvernement a cessé ses fonctions. La Cour d'appel est également compétente pour les infractions commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions. Le privilège de juridiction est donc acquis en toutes hypothèses, sauf pour les infractions commises par un membre du Gouvernement en dehors de ses fonctions et pour lesquelles le jugement n'interviendrait qu'après qu'il aurait cessé ses fonctions.

24 Projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution, Doc. parl. 5339.

Dans cette dernière hypothèse, le procès se déroulera d'après les règles et selon la procédure applicables à tout citoyen.

Le système actuel et suranné du jugement par la Cour supérieure, inscrit à l'article 116 de la Constitution, est abandonné pour faire place à l'introduction du double degré de juridiction. La première instance relève de la Cour d'appel et la nouvelle Cour suprême, dont la création est proposée par le Gouvernement (voir point D, page 51), est compétente en appel.

Au niveau de la terminologie de l'article 101, le Gouvernement propose de remplacer la majuscule *„A“*, employée pour désigner la Cour d'Appel, par la minuscule *„a“* et de remplacer *„la Cour Supérieure de Justice“* par *„la Cour suprême“*.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 78.** Les membres du Gouvernement sont responsables. | **Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. | **Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. |
| | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. |
| | (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. | (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. |
| | (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. |
| **Art. 116.** Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. | (5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.<br>La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire. | (5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.<br>La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. Seul le ministère public près la Cour Suprême peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. L'appel sera porté devant la Cour Suprême, qui évoquera l'affaire. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 81.** En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. | (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. | (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. |
| **Art. 83.** Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre. | (7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. | (7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. |

### G. La question de confiance (article 102§2 et§3)

L'article 102 comporte une innovation importante en ce qu'il propose d'inscrire la question de confiance dans notre texte constitutionnel. Certes le principe est communément admis et partant il existe sans que le texte constitutionnel y fasse une référence expresse. Les dispositions prévues permettent à la Chambre des Députés d'accorder ou de refuser sa confiance au Gouvernement et constituent la suite du principe de la responsabilité politique des membres du Gouvernement. A noter que la Chambre des Députés a la possibilité de forcer le Gouvernement à démissionner en lui refusant sa confiance.

„**Art 102.** *(2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.*

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

Le texte prévoit deux cas de circonstances permettant au Gouvernement de demander la confiance de la Chambre des Députés.

Selon le commentaire de l'article 102 de la proposition de révision, le Premier Ministre *peut* „poser la question de confiance à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Seul le Premier Ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés. Mais il ne peut le faire qu'après délibération au sein du Conseil de Gouvernement. Cette délibération ne vaut pas autorisation. En fait, il suffit que le Premier Ministre ait évoqué ou discuté cette question avec les autres membres du Gouvernement à l'occasion d'une réunion du Conseil de Gouvernement. Si le texte permet d'engager la responsabilité du Gouvernement à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale, il semble évident que cette faculté doit rester exceptionnelle.

Par ailleurs, le terme *„engager"* admet la conclusion que le Premier Ministre doit clairement indiquer devant la plénière de la Chambre des Députés qu'il veut engager la responsabilité du Gouvernement et qu'un vote négatif de la Chambre des Députés sur un projet de loi à désigner ou à la suite d'une déclaration gouvernementale entraîne la démission du Gouvernement. Cet engagement doit précéder le vote, afin de permettre aux députés de se rendre compte de la portée du vote". *(Extrait du commentaire de la proposition de révision 6030).*

Le texte „oblige tout Gouvernement nouvellement constitué de solliciter par un vote la confiance de la Chambre des Députés. Dans ce cas, le vote intervient à la suite d'une déclaration gouvernementale dans laquelle le Gouvernement expose notamment les points importants du programme gouvernemental. L'emploi du terme *„nouveau Gouvernement"* exclut la nécessité pour le Gouvernement de demander la confiance de la Chambre des Députés en cas d'un remaniement ministériel, à moins que ce remaniement ne concerne plusieurs membres du Gouvernement permettant à conclure à un changement de programme politique.

Nonobstant les cas expressément prévus, qui permettent au Premier Ministre de poser la question de confiance, la Chambre des Députés peut, de sa propre initiative, dans une motion votée par une majorité des députés, retirer sa confiance au Gouvernement. Ce moyen politique constitue, dans tout

régime démocratique, une prérogative des mandataires élus dans le cadre du contrôle politique à l'égard du Gouvernement". *(Extrait du commentaire de la proposition de révision 6030).*

Le Gouvernement est d'accord avec l'orientation générale du texte tel que proposé.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 102.** (2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.<br><br>(3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement. | *Accord avec la proposition de révision.* |

### H. La gestion des affaires courantes par le Gouvernement démissionnaire (article 102§4)

A l'occasion de la présentation par le Premier Ministre de la démission du Gouvernement au Grand-Duc au lendemain des élections législatives, le chef de l'Etat a pour habitude de charger son Gouvernement démissionnaire de rester en fonction et de continuer à expédier les affaires courantes. Le „mandat" ainsi conféré par le chef de l'Etat au Gouvernement sortant est de nature verbale. C'est au retour de son entrevue avec le Grand-Duc que le Premier Ministre convoque le Gouvernement en Conseil afin de faire le rapport de ladite entrevue aux autres membres du Gouvernement. Le „mandat" transmis par le Grand-Duc au Premier Ministre est acté au procès-verbal de la réunion du Gouvernement en Conseil et confirmé en parallèle par le Maréchalat de la Cour grand-ducale par voie de communiqué.

La proposition de révision entend consacrer la pratique actuelle dans la Loi fondamentale à l'endroit du paragraphe 4 de l'article 102 qui est libellé comme suit: *„***Art. 102.** *(4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat."*

Le Gouvernement peut se rallier à la démarche proposée par les auteurs de vouloir inscrire cette pratique dans la Loi fondamentale. En ce qui concerne le libellé de la disposition en projet, le Gouvernement se permet toutefois de formuler les observations ci-après.

Tout d'abord, le Gouvernement donne à considérer que la notion d'*affaires courantes* constitue une notion assez floue aux contours imprécis qui ne fait d'ailleurs l'objet d'aucune définition juridique. Les auteurs de la proposition de révision ont toutefois précisé comme suit ladite notion dans le commentaire de l'article 102: „Ces pouvoirs sont limités à la gestion des affaires courantes de l'Etat comportant uniquement les décisions à prendre pour assurer la continuité des services publics, l'appréciation de la nécessité de ces décisions étant, le cas échéant, soumise au contrôle du juge administratif". Dans un arrêt du ler février 2001 la Cour administrative a rappelé qu'il faut entendre par „affaire courante, (…), à l'exclusion des actes de politique générale, les actes d'administration appelés à assurer le fonctionnement normal des départements ministériels; parmi ces actes figurent les décisions administratives individuelles prises dans le cadre tracé par la loi, à la suite d'une procédure administrative normale". Ce faisant, la Cour a confirmé dans des termes identiques la jurisprudence émanent du comité du

contentieux du Conseil d'Etat dans son jugement rendu à propos de l'affaire Link.[25] Il y a lieu d'en conclure que, durant le laps de temps qui va de la démission du Gouvernement à la prestation de serment du nouveau Gouvernement, les membres du Gouvernement ne sont donc plus compétents pour accomplir tous les actes de leur fonction, mais voient leur compétence cantonnée aux seuls actes entrant dans la catégorie des affaires courantes.

En Belgique, où la notion d'affaires courantes est également utilisée, la doctrine distingue, sur base de la jurisprudence et de différentes circulaires ministérielles, trois types d'affaires courantes, à savoir:

– les affaires qui relèvent de la gestion quotidienne des affaires publiques;
– les affaires en cours qui constituent l'aboutissement normal de procédures entamées avant la démission du Gouvernement;
– les affaires urgentes qui, si elles n'étaient pas réglées sur le champ, risqueraient de causer un préjudice irréparable à la collectivité.

Alors que les auteurs belges considèrent que le concept couvre un champ d'application assez large, la définition retenue par la Cour administrative luxembourgeoise semble être plus restrictive et laisse planer un doute quant à la légitimité d'éventuels actes du Gouvernement sortant concernant des mesures urgentes et d'une certaine envergure, dont la non-implémentation sur le champ risquerait de causer un préjudice irréparable à la collectivité.

Se pose dès lors la question si le Grand-Duc peut demander au Gouvernement de continuer à prendre les mesures nécessaires et urgentes dans un contexte particulier, notamment en cas de crise, alors que ces mesures dépassent éventuellement le cadre des affaires courantes. Le problème soulevé vise notamment les actes réglementaires et ministériels que le Gouvernement pourrait être amené à adopter, et seulement dans une moindre mesure les projets de loi puisque ces derniers devront encore être approuvés par la suite par la nouvelle Chambre des Députés.

D'un point de vue juridique, les textes actuels en vigueur restent muets en ce qui concerne les pouvoirs du Gouvernement sortant. Par ailleurs, la dissolution de la Chambre des Députés n'affecte pas directement la validité des actes du Gouvernement en place et les textes n'interdisent pas au Gouvernement de continuer à prendre des mesures au cours de la période allant de l'offre de démission jusqu'à la démission définitive.

Il y a lieu de rappeler dans ce contexte le passage pertinent du jugement Link précité, qui avait retenu qu'aucune disposition constitutionnelle ne limite les pouvoirs des membres du Gouvernement démissionnaire jusqu'à la démission effective. Le comité du contentieux du Conseil d'Etat en avait conclu que la déclaration du Souverain de charger les ministres démissionnaires de l'expédition des affaires courantes n'a d'effet que dans les relations entre le chef de l'Etat et ses ministres et qu'il s'agit d'une mesure d'ordre interne du pouvoir exécutif qui ne saurait être valablement invoquée par un tiers dans un recours.

D'un point de vue politique, il faudra tenir compte du fait que le contrôle parlementaire sur les actes du pouvoir exécutif cesse pendant la période allant du jour des élections législatives jusqu'à la première session extraordinaire de la Chambre des Députés, situation qui n'est pas tout à fait conforme à l'esprit de la Constitution. Dans cette perspective, il est normal que le Grand-Duc demande au Gouvernement de limiter son action à l'expédition des affaires courantes.

Or, les expériences passées ont démontré à suffisance que le „mandat" accordé par le Grand-Duc aux ministres démissionnaires a par moments dépassé la seule expédition des „*affaires courantes*" de l'Etat. Ainsi, exceptionnellement et tout particulièrement en temps de crise, certaines mesures urgentes s'imposent, par exemple celles prises en été 2009 dans le cadre de la lutte contre la crise économique et financièrè.[26]

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement donne à considérer que la formulation actuellement retenue par les auteurs de la proposition de révision à l'endroit de l'article 102§4 n'admet pas la flexibilité requise et risquerait partant d'empêcher le Gouvernement d'agir pour faire face à des situations exceptionnelles et imprévisibles dont la solution est vitale pour la sauvegarde des intérêts du pays et de ses citoyens. Le Gouvernement est conscient que la sécurité juridique impose que la disposition en cause doit nécessairement revêtir une précision certaine pour éviter de constituer une sorte de blanc-

25 CE 29 juillet 1971, Link, Bull. doc. comm. 12, Rec. CE 1971.

26 Cf. par exemple le communiqué du Maréchalat de la Cour grand-ducale du 8 juin 2009 publié sur le site http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2009/06-juin/08-demission-gouvernement/index.html

seing qui permettrait à un Gouvernement démissionnaire de prendre toutes sortes de mesures dans une phase d'absence de tout contrôle parlementaire. Or, la recherche d'une formulation adéquate à l'abri de toute critique et susceptible de couvrir toutes sortes d'hypothèses exceptionnelles à venir n'est pas chose aisée. C'est pourquoi le Gouvernement propose de s'orienter vers les solutions retenues par les constitutions espagnole et allemande qui pourraient prêter le cadre à une formulation alternative susceptible de cadrer davantage avec le besoin de flexibilité. Ainsi, d'après l'article 101(2) de la Constitution espagnole: *„Le Gouvernement démissionnaire continuera à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement"*. D'après l'article 69 (3) de la Loi fondamentale allemande: *„Auf Ersuchen des Bundespräsidenten ist der Bundeskanzler, auf Ersuchen des Bundeskanzlers oder des Bundespräsidenten ein Bundesminister verpflichtet, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen"*.

Le Gouvernement note d'ailleurs que les auteurs entendent „automatiser" la pratique actuelle de la gestion des affaires courantes au profit du Gouvernement. Ainsi, d'après la nouvelle disposition la gestion des affaires courantes ne requiert plus aucune démarche préalable de la part du chef de l'Etat. Sur ce point, le système proposé va donc plus loin que la pratique actuelle et s'apparente à la solution retenue par la Constitution espagnole qui prévoit elle aussi un automatisme. Au niveau des compétences matérielles réservées aux membres du Gouvernement démissionnaire, la solution espagnole permet cependant l'exercice de la plénitude des fonctions ministérielles sans aucune limite. Comme tant la plénitude des compétences que l'automatisme constituent une rupture fondamentale par rapport à notre système actuel, le Gouvernement propose de s'inspirer plutôt de la solution allemande qui est plus proche de notre pratique en ce qu'elle soumet le déclenchement du dispositif à une démarche de l'autorité supérieure, même si le dispositif allemand garantit pour le reste l'exercice de la plénitude des fonctions ministérielles après la démission du Gouvernement. Or justement en raison du besoin de flexibilité décrit ci-avant et de la difficulté de trouver un libellé susceptible de viser toutes sortes d'hypothèses exceptionnelles à venir, le Gouvernement suggère également d'opter pour le système de la continuation des fonctions ministérielles jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement.

Le texte qui trouve la préférence du Gouvernement prend la teneur suivante.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 102.** (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat. | **Art. 102.** (4) Sur demande du chef de l'Etat le Gouvernement démissionnaire continuera à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement. |

Si le Constituant entendait persévérer dans sa démarche de vouloir maintenir la proposition de texte initiale, le Gouvernement propose néanmoins de compléter le paragraphe 4 de l'article 102 *in fine* par le bout de phrase *„et rend les mesures exceptionnelles commandées par l'urgence,"* afin d'éviter le risque réel de confronter le pays à une situation de blocage telle que décrite ci-avant.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement à titre subsidiaire* |
|---|---|---|
| | **Art. 102.** (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat. | **Art. 102.** (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat et prend les mesures exceptionnelles commandées par l'urgence. |

### I. Les pouvoirs dévolus au Conseil de Gouvernement durant un interrègne (article 50)

La proposition de révision entend régler la période d'interrègne laissée entre deux monarques (décès, abdication ou impossibilité du Grand-Duc de remplir ses fonctions), par le recours au Conseil de Gouvernement, qui sera chargé d'assurer l'intérim et d'exercer les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc jusqu'à ce que le „nouveau" Grand-Duc aura presté le serment.

Le Gouvernement maintient ici sa position développée ci-avant sous „Les modes de transmission des pouvoirs grand-ducaux", à la page 22 sous d, position à laquelle il est renvoyé.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 50.** A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité. | **Art. 50.** A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, par le Conseil de Gouvernement. |

*Section III. Les dispositions qui touchent au pouvoir législatif*

§1. Ceux qui ne peuvent être ni électeurs ni éligibles (article 65)

Pour répondre à une recommandation émise par le Médiateur, les auteurs de la proposition de révision modifient les dispositions de l'actuel article 53, alinéa 1er, relatives à la privation du droit de vote actif et passif dont font l'objet les condamnés à certaines peines. Ainsi, le nouveau libellé de l'article 65, alinéa 1, se réfère au critère de la détention.

Or, les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire „s'interrogent sur la consécration du critère de la détention dans la nouvelle disposition, et cela pour des raisons de principe et des raisons pratiques. La condamnation à la privation du droit de vote et d'éligibilité est liée à la condamnation et non pas à l'exécution d'une peine privative de liberté. L'application du critère de la détention conduira à des difficultés dans la pratique, notamment si l'on pense à des régimes d'exécution de peine comme un régime de semi-liberté, de congé pénal, d'exécution fractionnée de la peine, etc. Si le régime de la peine accessoire de la déchéance du droit de vote est considéré comme contraire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la solution doit consister dans une révision de ce mécanisme de sanction".

Le Médiateur estime que „toute interdiction automatique et absolue du droit de vote pour les condamnés à des peines criminelles de plus de 10 ans ne serait pas conforme au niveau de protection minimum tel que défini par la Convention européenne des droits de l'homme". Après avoir pris acte de la proposition de révision constitutionnelle, le Médiateur est d'avis que „l'article 65 dans sa version modifiée n'est guère conforme à l'article 3 du protocole No 1 de la Convention européenne des droits de l'homme alors qu'il prévoit une interdiction automatique et absolue du droit de vote pour des condamnés à des peines criminelles et ce pendant toute la durée de leur détention".

Les constitutions française et belge ne contiennent pas de règles relatives à la privation du droit de vote actif et passif. Ces règles figurent dans un texte législatif, à savoir le Code pénal. D'un point de vue technique, on pourrait certes envisager la suppression de l'article 65 de la proposition de révision constitutionnelle, de sorte que les règles visant la privation du droit politique en cause seraient intégralement du domaine de la loi. Or, dans le respect d'une certaine tradition constitutionnelle et au vu du fait que la privation du droit de vote et d'éligibilité constitue la perte d'un droit politique important, il est préférable de conserver dans le texte constitutionnel des règles relatives à la privation du droit de vote actif et passif.

Comme le Luxembourg doit garantir la conformité des règles en matière de privation du droit de vote actif et passif avec la Convention européenne des droits de l'homme, une réforme est indispensable. Le Gouvernement propose de généraliser le système de déchéance facultative et temporaire.

D'une part, l'interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité devrait relever de l'appréciation du juge.[27]

D'autre part, la durée de l'interdiction de ces droits devrait être limitée dans le temps. Dans ce contexte, il est suggéré de réduire la durée de l'interdiction. La proposition du Gouvernement reprend les durées prévues à l'article 131-26 du Code pénal français, qui distingue suivant que l'on se trouve en présence d'un crime ou d'un délit. En effet, de l'avis du Gouvernement, les durées figurant aux articles 11, 12 et 24 du Code pénal luxembourgeois (interdiction à vie en cas de réclusion criminelle

27 L'expression *„interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité"* est tirée de l'article 11 du Code pénal.

de plus de dix ans/interdiction de dix à vingt ans en cas de réclusion criminelle de cinq à dix ans/ interdiction de cinq à dix ans en cas de peine correctionnelle) sont excessives.

En dehors de l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité pour ceux qui sont condamnés à des peines pénales, le texte proposé maintient en l'état l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité des majeurs en tutelle. Le Gouvernement partage toutefois l'avis que l'évolution du droit international en la matière[28] fait qu'une telle interdiction automatique et absolue du droit de vote n'est plus justifiée et propose partant de supprimer dans le texte de l'article 65 en projet toute référence aux „majeurs en tutelle".

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 53.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles:<br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.<br>3° les majeurs en tutelle. Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | **Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:<br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation. Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | **Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles ceux qui sont privés du droit de vote, d'élection et d'éligibilité par condamnation pénale.<br>Aucun autre cas d'exclusion ne peut être prévu.<br>Les cours et tribunaux peuvent, dans les cas prévus par la loi, prononcer l'interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité. La durée de l'interdiction de ces droits ne peut pas excéder dix ans en cas de condamnation pour crime et cinq ans en cas de condamnation pour délit.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. |

Pour ce qui est de la partie de l'article 65 *in fine* qui a trait au droit de grâce, le Gouvernement renvoie aux développements généraux présentés sous le point 6, b. à la page 12.

§2. Les incompatibilités (articles 66 et 69)

Le système actuel des incompatibilités entre le mandat de député et d'autres fonctions ou emplois est configuré de la manière suivante. Le texte de la Constitution consacre un certain nombre d'incompatibilités fondamentales et laisse à la loi ordinaire la possibilité d'en établir d'autres à l'avenir. Le législateur a inséré de telles incompatibilités supplémentaires dans l'article 129 de la loi électorale. La proposition de révision entend maintenir le système actuel.

Le Gouvernement est d'avis que les dispositions relatives aux incompatibilités sont d'une importance telle qu'elles sont à inscrire à la Constitution. Concernant la discussion sur la place qu'il convient de réserver aux incompatibilités dans la hiérarchie des normes, le Gouvernement se permet de renvoyer à l'avis y relatif de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette émis dans le contexte de la proposition de révision No 6030 et qui est libellé comme suit: „Ou bien les dispositions fixant les incompatibilités sont à considérer comme textes fondamentaux ayant leur place dans la Constitution et dans ce cas l'article 69 est à écarter, les articles précédents étant à compléter par les dispositions afférentes de la loi électorale, ou bien ces dispositions ne sont pas à considérer comme textes fondamentaux devant être inscrits dans la Constitution et dans ce cas les articles 66, 67 et 68 n'ont pas leur place dans la Constitution mais dans la loi électorale."

Dans cette optique, le Gouvernement propose de compléter l'énumération des incompatibilités citées à l'article 66 par celles contenues dans la loi électorale. Ce faisant, l'article 69 de la proposition de révision n'a plus de raison d'être de sorte que le Gouvernement propose de le supprimer. Par ailleurs,

28 Il en est ainsi, plus spécialement, des articles 12 et 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006, signée par le Luxembourg le 30 mars 2007 et dont le projet de loi (Doc. parl. 6141) a été déposé le 25 mai 2010.

et au vu des développements récents, le Gouvernement tient à profiter de l'occasion pour préciser les textes dans le sens que seuls les fonctionnaires définitivement nommés, par opposition aux stagiaires, ainsi que les employés de l'Etat ou les salariés engagés à durée indéterminée par l'Etat sont visés par une incompatibilité.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 54.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br><br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br><br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire et de magistrat de l'ordre administratif;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de militaire de carrière en activité de service;<br>6° avec la qualité de fonctionnaire définitivement nommé et d'employé de l'Etat ou de salarié sous contrat à durée indéterminée exerçant un emploi rémunéré par l'Etat, par un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, par une commune, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance d'une commune, ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi à durée indéterminée rémunéré par la Société nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois.<br><br>(2) Les agents se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.<br><br>(3) En cas d'acceptation du mandat de parlementaire, qui est constatée par la prestation du serment de parlementaire, les membres du Gouvernement et les conseillers d'Etat sont démissionnées de plein droit de leur fonction sous réserve du droit acquis à la pension dans les conditions et limites fixées par la loi. |
| **Art. 55.** Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | **Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | **Art. 69.**<br><br>*A supprimer* |

Dans le cas où le Constituant entendrait persévérer dans sa démarche de maintenir la disposition proposée à l'endroit de l'article 66, le Gouvernement suggère d'entériner la proposition faite par la Cour administrative d'intégrer l'incompatibilité du mandat de député avec la fonction de magistrat de l'ordre administratif dans le texte constitutionnel. Au niveau du libellé de l'article 66, paragraphe 1,

point 3°, il y a lieu de retenir un „*o*“ minuscule pour le mot „*Ordre*“. L'article 66, tel que proposé par le Gouvernement dans cette dernière hypothèse, prend la teneur suivante:

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 54.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br><br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br><br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire et de magistrat de l'ordre administratif;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br><br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. |

*Section IV. Les dispositions qui touchent au pouvoir judiciaire (Chapitre 7)*

A ce niveau, le Gouvernement propose d'apporter certaines modifications incisives par rapport aux textes de la Constitution actuelle, textes qui sont largement repris par la proposition de révision No 6030.

Le Gouvernement envisage, tout d'abord, de modifier la hiérarchie judiciaire avec la finalité d'aboutir à une simplification de l'organisation judiciaire et à une meilleure répartition des compétences. Il propose d'instaurer une cour suprême au sommet de cette hiérarchie. Pour les développements relatifs à l'introduction de la Cour suprême, il y a lieu de se référer au point D, à la page 51, du paragraphe 2 ci-après.

Ensuite, dans un souci de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Gouvernement propose de réformer la nomination des magistrats en attribuant à un Conseil national de la Justice le pouvoir soit de proposer les nominations des magistrats soit d'émettre un avis à leur sujet. Pour les développements y relatifs il convient de se reporter au point K, à la page 56, du paragraphe 2 qui suit.

§1. L'intitulé du Chapitre 7

Le Gouvernement propose d'adapter l'intitulé du Chapitre 7 en remplaçant l'expression „*De la Justice*“ par l'expression „*Du pouvoir judiciaire*“.

A l'instar de l'article 49*bis* de la Constitution actuelle, l'article 122 de la proposition de révision fait expressément référence au pouvoir judiciaire qui de l'avis du Gouvernement constitue une notion plus précise. Par ailleurs, la Constitution belge utilise ce concept également pour intituler le Chapitre VI du Titre III.

§2. Les dispositions communes (Section I)

### A. L'article 104

En ce qui concerne le libellé à conférer à l'article 104, le Gouvernement renvoie aux développements y relatifs exposés au point 4 à la page 8 de la présente.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 49.** La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. | **Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. | **Art. 104.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.<br>Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. |

### B. Le principe de l'indépendance des juges (article 105)

Actuellement, le principe de l'indépendance des juges ne résulte que de manière implicite des règles constitutionnelles concernant le statut personnel des juges, et plus particulièrement la nomination, l'inamovibilité, la fixation de leurs traitements et les incompatibilités relatives à leurs fonctions. Les auteurs de la proposition de révision entendent consacrer cette indépendance dans le texte de la Loi fondamentale, à l'instar de la Constitution belge où le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire a été inscrit en 1998 à l'article 151. Le texte tel que proposé est repris de l'article 151§1er de la Constitution belge.[29] Alors que la première phrase a été reprise telle quelle, la seconde a subi une légère modification.

Le Gouvernement approuve la reconnaissance formelle par le futur texte constitutionnel du principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire qui est le propre de tout Etat de droit. En se basant sur les propositions formulées par les autorités judiciaires, le Gouvernement voudrait cependant émettre un certain nombre d'observations à l'encontre du dispositif proposé.

#### 1. *Les juges*

Rappelons, que le texte de la proposition de révision entend affirmer l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. A ce propos, les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire estiment que „l'indépendance du juge ne se conçoit que par rapport à ses fonctions et dans la limite de celles-ci et ne saurait s'étendre à des questions de nature administrative relevant du statut général de la fonction publique. Mettre l'accent sur les compétences juridictionnelles risque toutefois de donner lieu à des difficultés de délimitation par rapport à des actes qualifiés traditionnellement d'actes d'administration judiciaire que le juge pose ès-qualité ou à des fonctions que le juge occupe, de par la loi, dans des organismes ou des commissions relevant du droit public, toujours ès-qualité de juge."

De l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire, le critère déterminant devrait donc être „l'indépendance du juge dans ses fonctions juridictionnelles. La sauvegarde de cette indépendance a toutefois des implications sur le statut du magistrat qui doit être entouré de garanties particulières destinées à assurer l'indépendance fonctionnelle. Faut-il rappeler ici la problématique du recrutement, des nominations et de la discipline."

Le Gouvernement retient de ce qui précède que l'enjeu fondamental dans cette discussion autour de la différence de terminologie, entre d'une part, les „compétences" et d'autre part, les „fonctions" juridictionnelles, concerne l'étendue de l'indépendance de nature juridictionnelle.

Or, en dehors des compétences ou fonctions juridictionnelles, par exemple dans „des fonctions que le juge occupe, de par la loi, dans des organismes ou des commissions relevant du droit public, toujours

29 **Art. 151§1er.** „Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite."

ès-qualité de juge“ *(extrait de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire précité)*, les magistrats ne sauraient, de l'avis du Gouvernement, faire valoir dans toute sa plénitude une telle indépendance.

Il en est ainsi, par exemple, de l'application de l'article 88-3 du Code d'instruction criminelle[30] en relation avec les mesures de surveillance et de contrôle de toutes les formes de communication, aux fins de rechercher des infractions contre la sûreté extérieure de l'Etat, ordonnées, le cas échéant, directement par le Premier Ministre. La commission chargée par le législateur de surveiller et de contrôler le respect des dispositions légales en la matière est composée de magistrats.

Le fonctionnement de cette commission a fait apparaître le problème de la compatibilité de l'indépendance dans leurs fonctions, revendiquée par les membres magistrats de cette commission avec l'application à leur égard de certains mécanismes inhérents aux domaines couverts par la commission (questions de sécurité nationale), en l'occurrence les enquêtes de sécurité préalables à l'octroi d'une habilitation de sécurité. Le Gouvernement estime pour sa part que les garanties particulières dont bénéficie le magistrat lorsqu'il est appelé à dire le droit dans le cadre d'une procédure juridictionnelle ne doivent pas jouer lorsqu'il siège dans une commission de contrôle étatique et que dans ce cas il n'est pas nécessaire de mettre en avant l'indépendance de l'exercice de compétences ou de fonctions juridictionnelles pour permettre aux membres de ces commissions d'exercer leurs fonctions à ce niveau en toute neutralité et objectivité, les garanties leur conférées par le statut du fonctionnaire étant amplement suffisantes à cet égard. Les procédures leur appliquées dans ce contexte ne touchent par ailleurs en rien à leur indépendance en tant que magistrats.

Dès lors, et sous réserve d'une interprétation stricte de la notion de fonctions juridictionnelles, le Gouvernement peut se rallier à la proposition faite par les auteurs de l'avis précité de rédiger l'alinéa premier de l'article 105 comme suit: „*L'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles est garantie.*“

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. | **Art. 105.** (1) L'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles est garantie. |

### 2. *Le ministère public*

Les autorités judiciaires sont partagées quant à la consécration de l'indépendance du ministère public dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions au deuxième alinéa de l'article 105.

L'avis majoritaire de l'ordre judiciaire salue cette proposition „en ce qu'elle reconnaît que le ministère public constitue une partie intégrante du pouvoir judiciaire et fournit une réponse aux interrogations formulées par la Cour européenne des droits de l'homme sur la qualité de magistrats des membres du ministère public.“ D'après l'auteur de l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, l'extension de l'indépendance au ministère public „qui n'est guère motivée est certes réalisable et ne soulève pas d'objection de principe de la part des magistrats du siège de la présente juridiction. Cependant, elle ne correspond pas véritablement à une nécessité et va à l'encontre d'un principe d'organisation judiciaire plus que bicentenaire définissant la répartition des rôles dans la magistrature.“

30 „**Art. 88-3.** *(L. 26 novembre 1982) Le Président du Gouvernement pourra, de l'assentiment d'une commission composée du Président de la Cour supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative et du Président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, ordonner la surveillance et le contrôle, à l'aide de moyens techniques appropriés, de toutes les formes de communication aux fins de rechercher des infractions contre la sûreté extérieure de l'Etat qu'un ou plusieurs auteurs tentent de commettre, ou ont commises ou tenté de commettre si les moyens ordinaires d'investigation s'avèrent inopérants en raison de la nature des faits et des circonstances spéciales de l'espèce.*

*En cas d'urgence, le Président du Gouvernement pourra de sa propre autorité ordonner la surveillance et le contrôle visés à l'alinéa qui précède, sauf à saisir sans désemparer la commission y prévue qui décidera si la surveillance et le contrôle doivent ou non être maintenus. La surveillance et le contrôle devront cesser dès que les renseignements recherchés auront été recueillis et au plus tard dans le délai de trois mois à compter du jour où ils auront été ordonnés. La surveillance et le contrôle pourront, de l'assentiment de la commission, être ordonnés par le Président du Gouvernement pour un nouveau délai de trois mois. La décision du Président du Gouvernement sera, sous la même condition, renouvelable de trois mois en trois mois. En cas d'empêchement d'un des membres de la commission, le Président de la Cour supérieure de justice sera remplacé par un Conseiller à la Cour de cassation et le Président du de la Cour administrative ainsi que le Président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg par un membre du comité du contentieux du Conseil d'Etat.*“

Dans un souci de garantir la sécurité juridique et la transparence, le Gouvernement est favorable à la reconnaissance dans le texte constitutionnel du principe de l'indépendance du ministère public dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions, sous réserve d'adapter le libellé du texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire notent que „les dispositions de la proposition de révision diffèrent du texte correspondant de la Constitution belge en ce que le pouvoir politique ne peut pas émettre de directives individuelles. Il s'agit-là d'une clarification utile qui ne fait d'ailleurs qu'entériner la pratique constitutionnelle en la matière. Comme le droit du gouvernement de donner des directives générales ne constitue pas, comme dans le texte belge, une limitation de l'indépendance dans des dossiers individuels, les auteurs du présent avis proposent de scinder l'alinéa en deux phrases, la première consacrant l'indépendance du ministère public, la deuxième ayant trait au pouvoir de directive des instances politiques. A cet égard, il est proposé d'omettre la précision commençant par les mots *„y compris …"*, dès lors que les directives en matière de politique criminelle englobent nécessairement la recherche et la poursuite. Il est, par ailleurs, peu indiqué de faire figurer des précisions introduites par des formules comme *„notamment"* ou *„y compris"* dans un texte constitutionnel. Plutôt que de parler de ministre *„compétent"*, les auteurs du présent avis préconisent le recours au concept de *„gouvernement"* ou de *„ministre ayant la Justice dans ses attributions"*." D'après les auteurs de l'avis précité, le texte de l'article 105 se lirait dès lors comme suit: *„Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles. Le Gouvernement (ou le ministre ayant la Justice dans ses attributions) peut arrêter des directives générales de politique criminelle"*.

D'une manière générale, le Gouvernement est favorable au texte proposé par les autorités judiciaires qui prévoit deux options en ce qui concerne l'autorité compétente pour fixer des directives générales de politique criminelle. Considérant le fait que le Ministre de la Justice a déterminé les directives générales de politique criminelle au cours des dernières décennies, le Gouvernement propose de consacrer cette pratique au niveau du texte constitutionnel. A noter que les nouvelles dispositions constitutionnelles nécessitent une modification des articles du Code d'instruction criminelle relatifs au pouvoir du Ministre de la Justice d'ordonner des poursuites.

Dans un souci de garantir une bonne lisibilité de l'article 105, le Gouvernement propose de scinder cette disposition en deux paragraphes distincts. Le premier paragraphe vise l'indépendance des magistrats du siège. Le deuxième paragraphe consacre l'indépendance du ministère public dans l'exercice des recherches et des poursuites des auteurs d'infractions, ainsi que le pouvoir du Ministre de la Justice d'arrêter des directives générales de politique criminelle.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | **Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.<br>Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. | **Art. 105.** (1) L'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles est garantie.<br>(2) Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles. Le Ministre de la Justice peut arrêter des directives générales de politique criminelle. |

### C. La compétence des juridictions (articles 106 et 107)

La proposition de révision reprend les textes constitutionnels en vigueur. Les juridictions de l'ordre judiciaire sont juges de droit commun en matière de droits civils et de droits politiques. La loi peut conférer la connaissance de droits politiques aux juridictions administratives qui se voient alors attribuer une compétence d'exception. L'article 95*bis* actuel – article 119 de la proposition – rend les juridictions administratives directement compétentes en matière de contentieux administratif.

Dans son avis, la Cour administrative propose d'adapter la proposition de manière à „attribuer ponctuellement, de manière accessoire à un recours administratif, la connaissance de litiges portant sur des droits civils aux juridictions administratives". A titre d'exemple, les juridictions administratives

devraient être compétentes pour allouer des dommages et intérêts en réparation du dommage causé par une décision administrative déclarée illégale.

Vu que la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction fonctionne de manière satisfaisante, le Gouvernement préfère maintenir le *statu quo* dans le sens que les juridictions de l'ordre judiciaire restent exclusivement compétentes pour statuer sur les contestations ayant pour objet des droits civils.

Les articles 106 et 107 se bornent à faire référence aux *„tribunaux"* sans préciser si ceux-ci relèvent de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif. Bien qu'il soit communément admis que ces dispositions visent les juridictions de l'ordre judiciaire, les exigences de sécurité juridique et de transparence plaident en faveur d'une précision du texte dans ce sens. La section 2 du chapitre 7 est intitulée *„juridictions de l'ordre judiciaire"* Dès lors, le Gouvernement propose de remplacer le mot *„tribunaux"* par l'expression *„juridictions de l'ordre judiciaire"* au niveau des articles 106 et 107.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 84.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. | **Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. | **Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. |
| **Art. 85.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire, sauf les exceptions établies par la loi. |

### D. L'organisation des juridictions (article 109)

Le Gouvernement approuve la proposition de renvoyer à la loi pour organiser les juridictions.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 87.** Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice. | **Art. 109.** L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. | *Accord avec la proposition de révision.* |

Dans ce contexte, le projet de création d'une Cour suprême fait l'objet d'un processus de consultation des autorités judiciaires dont les résultats sont attendus pour la mi-juillet 2011.

Les questions qui seront abordées dans le cadre de la création d'une Cour suprême seront notamment les suivantes:

1. la création d'un recours en cassation contre les décisions des juridictions administratives;
2. l'abolition du renvoi préjudiciel et le pouvoir pour tout juge de contrôler la constitutionnalité des lois.

Le texte organique de la Cour suprême est appelé à trouver sa place à l'endroit de l'article 120 nouveau. En raison des discussions en cours au sujet de l'introduction de la Cour suprême, telle que décrite ci-avant, le Gouvernement ne peut pas encore se prononcer définitivement sur la configuration de l'article en question.

### E. Le contrôle de la légalité (article 112)

Le texte de l'article 112 reprend tel quel l'article 95 de la Constitution. En raison des discussions en cours au sujet de l'introduction de la Cour suprême, telle que décrite ci-avant, le Gouvernement ne peut pas encore se prononcer définitivement sur la configuration de l'article 112.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 95.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 112.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | ***En suspens.*** |

### F. Les conflits d'attribution (article 113)

L'article 113 de la proposition de révision reprend le texte de l'article 87 actuel prévoyant que la Cour supérieure de justice règle les conflits d'attribution. Cette disposition a été introduite dans la Constitution à une époque où il n'existait qu'un seul ordre de juridiction et que la Cour supérieure de Justice était au sommet de la hiérarchie judiciaire. Au vu de la création de l'ordre administratif en 1996 et de la mise en place de la Cour constitutionnelle en 1997, la Cour supérieure de Justice ne constitue plus la juridiction hiérarchiquement la plus élevée dans le système judiciaire luxembourgeois.

Dans son avis, la Cour administrative note qu'il est „anormal que les conflits d'attribution – entre autres entre juridictions judiciaires et juridictions administratives – soient réglés par une seule juridiction judiciaire, alors même qu'il existe une juridiction dont on peut estimer qu'elle se trouve désormais au sommet de la hiérarchie juridictionnelle et que c'est la seule à regrouper, en son sein, des magistrats des deux ordres de juridiction, judiciaire et administratif". Même si la connaissance des conflits d'attribution est de la compétence de la Cour supérieure de Justice, cette juridiction pourrait être obligée de saisir la Cour constitutionnelle pour statuer sur la constitutionnalité d'une loi attribuant compétence à un ordre de juridiction.

Au vu du projet de créer une Cour suprême, le Gouvernement propose de conférer le règlement des conflits d'attribution à cette dernière. Partant, l'article 113 de la proposition prendra la teneur qui suit:

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 95.** La Cour Supérieure de Justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 113.** La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 113.** La Cour suprême règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. |

### G. L'inamovibilité des juges et la procédure disciplinaire (article 114)

Le Gouvernement approuve la proposition de reprendre le texte actuel sur l'inamovibilité des juges en intégrant les magistrats des juridictions administratives. Toutefois, il est superflu et de mauvaise technique rédactionnelle de mentionner dans la Constitution les différentes fonctions juridictionnelles qui figurent d'ores et déjà dans la loi sur l'organisation judiciaire, respectivement la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Dans la suite logique de la nouvelle disposition sur l'indépendance fonctionnelle du ministère public, les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire proposent de prévoir un statut particulier pour les membres du ministère public. „Même si le principe de l'inamovibilité ne saurait s'appliquer tel quel, la garantie de l'indépendance dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions requiert la mise en place d'un statut différent de celui qui vaut pour l'ensemble de la fonction publique. Cette question est, à son tour, liée à celle de la détermination des compétences d'un éventuel conseil de la justice ou de la magistrature. Différentes solutions sont envisageables: Prévoir des garanties constitutionnelles pour les mutations ou démissions des membres du ministère public à l'article 114 nouveau en relevant qu'une telle mesure ne peut intervenir qu'après une procédure disciplinaire pour faute grave; renvoyer à la loi sur l'organisation judiciaire pour assurer ces garanties, ce qui permet de couvrir également les cas de mise à la retraite pour affection grave, inaptitude ou infirmité visés aux articles 174 et suivants de la loi du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire; prévoir des garanties dans le cadre des compétences du Conseil de la justice".

Dans un souci de garantir l'indépendance du ministère public dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions, il est proposé de préciser au niveau du deuxième paragraphe de l'article 114 que les membres du ministère public ont la qualité de magistrat relevant de l'ordre judiciaire et que leur

statut est déterminé par la loi. Cela vise notamment les mutations, démissions, mises à la retraite des magistrats du ministère public.

En 2007, la Conférence nationale de la Justice a examiné le statut de la magistrature et a formulé un certain nombre de recommandations en cette matière. Plus particulièrement, le droit disciplinaire des magistrats a fait l'objet de nombreuses critiques qui ont notamment porté sur l'autorégulation de la magistrature en matière disciplinaire, l'exercice des fonctions d'instruction et de jugement par une seule autorité judiciaire ainsi que l'absence de double degré de juridiction.

Sur base des recommandations formulées par la Conférence nationale de la Justice, le Gouvernement propose d'ajouter un troisième paragraphe à l'article 114 dont l'objet est de préciser les autorités compétentes pour instruire et juger les affaires disciplinaires des membres de la magistrature. En matière disciplinaire, l'exercice des fonctions d'instruction et de jugement devrait relever d'autorités distinctes. Dans un souci de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, le futur Conseil national de la Justice devrait instruire les affaires disciplinaires visant les magistrats de l'ordre judiciaire (juges et membres du ministère public) et ceux de l'ordre administratif. Par ailleurs, le double degré de juridiction devrait être consacré. Les juridictions disciplinaires de première instance seraient la Cour d'appel compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et la Cour administrative compétente à l'égard des magistrats de l'ordre administratif. En appel, la Cour suprême serait compétente à l'égard des magistrats des deux ordres.

Enfin, il est suggéré d'insérer un quatrième paragraphe à l'article 114 précisant que la procédure et les sanctions disciplinaires sont déterminées par la loi. Une révision constitutionnelle dans le sens préconisé par le Gouvernement impliquerait une réforme de la loi sur l'organisation judiciaire et de celle portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 91.** Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. – Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. – Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.<br>Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 114.** Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 114.** (1) Les juges de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par une décision judiciaire. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.<br>(2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi.<br>(3) L'instruction des affaires disciplinaires visant les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif relève du Conseil national de la Justice. Statuent comme juridiction de première instance sur les affaires disciplinaires, la Cour d'appel compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et la Cour administrative compétente à l'égard des magistrats de l'ordre administratif. En appel, le contentieux disciplinaire relève de la Cour suprême compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | | (4) En matière disciplinaire, la loi détermine la procédure et les sanctions. |

### H. Les traitements des juges (article 115)

Le texte de l'article 115 de la proposition de révision reprend l'article 92 de la Constitution actuelle tout en y ajoutant les juridictions administratives, qui depuis leur création n'ont pas pour autant générés cette modification jugée souhaitable. En suivant sa ligne générale de veiller à l'harmonisation de la terminologie employée en la matière, le Gouvernement propose de remplacer *„des juridictions administratives"* par *„de l'ordre administratif"*. Par ailleurs, et en raison de la création de la Cour suprême, le Gouvernement propose de la mentionner également. L'article 115, tel que proposé par le Gouvernement, prend la teneur suivante:

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 92.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi. | **Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. | **Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que de ceux de la Cour suprême, sont fixés par la loi. |

### I. Le pouvoir de nomination des magistrats (article 117)

A l'instar de ce qui est prévu pour les nominations en matière civile et militaire, les auteurs de la proposition de révision constitutionnelle proposent de placer le pouvoir de nomination des magistrats entre les mains du Gouvernement. Les articles 117 et 119, paragraphe 5, prévoient respectivement que les magistrats des ordres judiciaire et administratif sont nommés par le Gouvernement et que ceux au sommet des hiérarchies sont nommés après avis respectivement de la Cour supérieure de justice ou de la Cour administrative. D'après l'article 120, paragraphe 3, les membres de la Cour constitutionnelle sont également nommés par le Gouvernement.

Le Gouvernement renvoie ici aux développements exposés au point 3 à la page 8 de la présente prise de position et se prononce contre la proposition d'attribuer la nomination des magistrats au Gouvernement. D'ailleurs, les standards définis par le Conseil de l'Europe exigent que les nominations des magistrats incombent à une autorité indépendante du Gouvernement.

En vertu des considérations précitées, le Gouvernement propose que le pouvoir de nomination des magistrats reste entre les mains du Grand-Duc. Une nomination des magistrats par le chef de l'Etat souligne que le pouvoir judiciaire est l'un des trois pouvoirs constitutionnels et met en évidence son indépendance par rapport au pouvoir politique.

Dans un souci de garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Gouvernement propose cependant de réformer la nomination des magistrats en attribuant au Conseil national de la Justice le pouvoir de proposer les nominations des magistrats du siège et d'émettre un avis conforme à ce sujet pour les magistrats du parquet. Pour les développements plus généraux relatifs au Conseil national de la Justice, il y a lieu de se reporter au point K qui suit. Un traitement différencié entre magistrats du siège et magistrats du ministère public s'impose pour les motifs que ceux-ci exercent des fonctions judiciaires distinctes et que le Ministre de la Justice arrête les directives générales de politique criminelle dont l'exécution relève du ministère public.

En matière de nomination des magistrats du siège, le Conseil national de la Justice serait investi du droit de proposition et disposerait ainsi du droit d'initiative pour la totalité des juges, indépendamment de leur place dans la hiérarchie judiciaire. A titre d'exemple, cet organe recenserait les candidatures, étudierait les dossiers des candidats et arrêterait les propositions à soumettre au Grand-Duc.

En ce qui concerne la nomination des magistrats du parquet, le droit d'initiative appartiendrait au Ministre de la Justice et le Conseil national de la Justice rendrait un avis conforme relatif à la proposition du Ministre de la Justice. Enfin, la procédure et les modalités de la nomination seraient déterminées par la loi.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 90.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice. | **Art. 117.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. | **Art. 117.** Les magistrats du siège sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice.<br>Les magistrats du parquet sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de la Justice et avis conforme du Conseil national de la Justice.<br>Les critères, les modalités et la procédure de nomination sont déterminés par la loi. |

### J. Les juridictions administratives (article 119)

Les auteurs de l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire proposent d'adapter la structure du pouvoir judiciaire. Ils proposent non seulement d'organiser un ordre juridictionnel unique, mais également d'instaurer un recours en cassation en matière administrative. Dans son avis, la Cour administrative ne souhaite pas se prononcer en faveur ou en défaveur de la création d'un ordre juridictionnel unique pour le motif qu'elle *„joue son existence même dans un tel débat"*.

Le Gouvernement, ayant décidé de retenir une structure unique du pouvoir judiciaire, renvoie ici aux développements exposés ci-après au point D de la présente section.

Par rapport au texte de l'article 119 de la proposition de révision, et au vu de l'introduction de la Cour suprême, il devient nécessaire de supprimer le paragraphe 3 de la proposition de révision. En effet, la Cour administrative, tout en continuant d'exister, ne sera plus la juridiction suprême de l'ordre administratif.

Pour ce qui est des nominations des magistrats des juridictions administratives, le Gouvernement renvoie à ses observations et propositions faites dans le cadre de l'article 117 de la proposition de révision. A l'instar des magistrats du siège de l'ordre judiciaire, les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif devraient être nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice.

Dans un souci de garantir le parallélisme des formes avec la section 2 consacrant l'expression *„juridictions de l'ordre judiciaire"*, il est proposé de remplacer l'expression *„juridictions administratives"* par celle de *„juridictions de l'ordre administratif"* au niveau de l'intitulé de la section 3 et de l'article 119, paragraphe 3.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 95*bis*.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif. | **Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif. | **Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br>(3) Les attributions et l'organisation des juridictions de l'ordre administratif sont réglées par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| (4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.<br><br>(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc.<br><br>La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.<br><br>(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif. | (4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.<br><br>(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement.<br><br>La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. | (4) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice. La procédure et les modalités de nomination sont déterminées par la loi. |

### K. Le Conseil national de la Justice (article 120*bis*)

Le programme gouvernemental de 2009 prévoit la mise en place „d'un Conseil national de la magistrature comme garant de l'indépendance de l'appareil judiciaire. Ce nouvel organe sera composé majoritairement de magistrats". Sans présenter de proposition de texte, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés s'est prononcée en faveur de la création d'un tel organe (voir commentaire de l'article 105 de la proposition No 6030).

La magistrature semble être partagée quant à l'institution d'un Conseil national de la Justice. Les juridictions de l'ordre administratif déclarent être favorables à la création d'un Conseil national de la Justice. L'auteur de l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg est plus réticent et „s'étonne du lien de causalité établi par l'auteur du commentaire des articles (de la proposition de révision) entre la création d'un tel organe et l'indépendance de la justice". Parmi les arguments avancés contre la création d'un Conseil national de la Justice, l'avis majoritaire de l'ordre judiciaire note „la crainte d'une mainmise externe, en particulier politique, sur la justice qui irait à l'encontre de l'objectif de la reconnaissance de l'indépendance proclamé dans le nouveau texte constitutionnel. Le risque de mainmise externe est, à l'évidence, fonction de la composition du conseil". Parmi les arguments reconnus comme plaidant en faveur de la création d'un tel conseil, l'avis précité avance „les impératifs de transparence de la justice et de lutte contre le corporatisme ou l'apparence du corporatisme, les insuffisances du mécanisme actuel de pure autorégulation et le renforcement de la légitimité de la justice". Enfin, l'avis souligne „la nécessité d'ouvrir la justice à la société civile et de rencontrer les critiques relatives au corporatisme d'un corps qui échappe, à l'heure actuelle, à tout contrôle externe".

Le Gouvernement propose de compléter la proposition No 6030 en ajoutant une disposition constitutionnelle relative au Conseil national de la Justice. Dans un souci de garantir une bonne lisibilité du futur texte constitutionnel, il est suggéré d'intégrer le nouvel article 120*bis* dans une section spécifique qui figure à la fin du Chapitre 7.

L'expression „Conseil national de la Justice" met en évidence l'idée d'une composition mixte qui implique la participation non seulement de magistrats, mais également de personnes extérieures à la magistrature. Pourraient faire partie du futur organe des avocats, des représentants du monde académique et des représentants des justiciables. Suivant l'avis No 10(2007) du Conseil consultatif des juges européens (CCJE) qui fonctionne dans le cadre du Conseil de l'Europe, une composition mixte „présente l'avantage d'une part d'éviter le corporatisme et d'autre part de refléter les différents courants d'opinion de la société et apparaître ainsi comme une source supplémentaire de légitimation du pouvoir judiciaire".

Le Gouvernement propose de charger ce nouvel organe de deux missions dans la future Constitution. D'une part, le Conseil national de la Justice aurait pour mission de garantir l'indépendance de la Justice.

Cette indépendance n'est pas une fin en soi, mais elle est exclusivement destinée à assurer l'impartialité de l'autorité judiciaire. D'autre part, le futur organe aurait pour mission d'accompagner le fonctionnement de la Justice. Dans l'avis précité, le Conseil consultatif des juges européens note que „le Conseil de la Justice devrait promouvoir l'efficacité et la qualité de la justice, contribuant ainsi de veiller au respect de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et à renforcer la confiance des usagers dans la justice". Par ailleurs, la justice devrait être mieux lisible pour être acceptée par les citoyens.

Le Conseil national de la Justice devrait être institué par un texte législatif. La Constitution et la loi définiraient les matières dans lesquelles le Conseil national de la Justice exercerait ses compétences. Il est proposé de déterminer dans la future Constitution les compétences du Conseil national de la Justice en matière de nomination (articles 117 et 119) et de discipline (article 114) des magistrats. En outre, la loi pourrait attribuer au futur organe des compétences dans d'autres matières, comme par exemple le recrutement et le stage des attachés de justice, la formation initiale et continue des magistrats et du personnel de l'administration judiciaire ainsi que la déontologie des magistrats. Dans le cadre de sa mission d'accompagnement du fonctionnement de la Justice, cet organe pourrait non seulement recevoir et s'assurer du suivi des plaintes des justiciables visant le fonctionnement de la justice, mais également engager des enquêtes et réaliser des audits. Par ailleurs, il aurait un rôle consultatif de la Chambre des Députés et du Gouvernement qui se traduirait par l'émission d'avis et de propositions visant à améliorer le fonctionnement de la Justice.

Enfin, la composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la Justice seraient déterminés par la loi. Dans un souci d'éviter toute manipulation ou toute pression indue sur les magistrats, le Conseil national de la Justice devrait être composé d'une majorité de membres de la magistrature. On pourrait imaginer une composition de deux tiers de magistrats et d'un tiers de personnalités extérieures à la magistrature.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| | | *Section 5.– Du Conseil national de la Justice*<br><br>**Art. 120*bis*.** La loi crée un Conseil national de la Justice ayant pour missions de garantir l'indépendance da la Justice et d'accompagner le fonctionnement de la Justice.<br><br>Le Conseil national de la Justice exerce ses compétences dans les matières déterminées par les articles 114, 117 et 119 de la Constitution ainsi que par la loi.<br><br>La composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la Justice sont déterminés par la loi. |

*Section V. Les autres dispositions*

§1. La nationalité et les droits politiques (Section 2 du Chapitre 1)

Dans son avis concernant la proposition de révision, la Cour administrative a estimé que le texte proposé à l'endroit de l'article 10 „pourrait être compris dans ce sens que toute personne, même celle qui s'y rend illégalement, y jouirait de la protection de tous ses droits. Or, les personnes qui séjournent illégalement sur le territoire du Luxembourg peuvent, par exemple, faire l'objet d'une mesure de refus d'entrée et de séjour et, en cas d'impossibilité de son exécution immédiate, d'une mesure de rétention administrative. La disposition en question risque d'être lue comme garantissant aux étrangers les mêmes droits qu'aux Luxembourgeois en ce qui concerne la protection de leur personne et de leurs biens".

Même si les auteurs de la proposition ont précisé, dans le commentaire des articles que „la Constitution elle-même exclut les non-Luxembourgeois de certains droits, notamment des droits politiques“, et ont entendu exprimer ainsi la restriction énoncée dans la disposition actuelle de l'article 111 selon laquelle les étrangers jouissent des mêmes droits que les Luxembourgeois „sauf les exceptions établies par la loi“, la Cour administrative est d'avis que la nouvelle formule, selon laquelle les étrangers jouissent de la protection accordée aux personnes et aux biens, pourrait être „comprise comme une affirmation – positive – qu'ils jouissent des mêmes droits que les Luxembourgeois, tels qu'ils sont énoncés par la Constitution, la loi ne pouvant que les préciser mais non les restreindre“.

Face au risque d'une interprétation non conforme aux intentions du Constituant, la Cour administrative suggère „de préciser le texte de la proposition de manière à faire ressortir que les lois peuvent restreindre ces droits“. Le Gouvernement soutient la proposition de la Cour administrative et propose partant de reformuler le texte de l'article 10 de la proposition de révision comme suit:

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 111.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 10.** Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. | **Art. 10.** Toute personne qui se trouve légalement sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la Constitution et les lois. |

§2. Les droits fondamentaux (Chapitre 2)

Pour le chapitre 2 relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, „la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, autour des mots-clés de dignité, égalité et libertés. Les garanties dans le domaine social et économique et dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen face à l'administration publique, sont regroupés sous les termes *solidarité et citoyenneté*“.

Le texte lui-même innove sur quatre points:

– deux nouveaux articles (11 et 13) prévoient, d'une part, l'inviolabilité de la dignité humaine et, d'autre part, la prohibition de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants;
– le texte concernant pour l'heure le seul secret des lettres et des télégrammes (art. 28) est étendu à toutes les communications à caractère personnel (nouvel art. 27);
– l'article 37 impose à l'Etat une obligation de moyen visant à permettre à chaque personne de vivre dans notre pays dans un logement approprié;
– enfin, la modification proposée à l'endroit de l'article 41 tend à évoquer la langue luxembourgeoise dans la Constitution.

Selon la Commission de Venise, l'adaptation de la structure de ce chapitre est précieuse en ce qu'elle rehausse la lisibilité de la Constitution. D'après la Commission de Venise, il conviendrait d'actualiser le catalogue des droits pour l'axer sur celui des droits et libertés tels qu'ils résultent des conventions internationales. Une constitutionnalisation de ces droits aurait en outre pour effet que ces droits relèveraient du contrôle de la Cour constitutionnelle. Pour éviter que le niveau de protection national des droits fondamentaux ne soit en dessous du niveau international et que notre Constitution ne donne pas une image fausse des possibilités de limiter les droits de l'homme, la Commission de Venise suggère en outre de confirmer les standards largement reconnus en la matière et d'inclure des clauses transversales dans notre Constitution pour:

– fixer les conditions générales de restriction à la jouissance des droits fondamentaux;
– interpréter les droits fondamentaux;
– garantir les droits fondamentaux;
– interdire les abus des droits fondamentaux;
– y déroger en cas de guerre ou de danger public.

A l'endroit des droits sociaux et économiques, la Commission de Venise recommande de relativiser la formulation retenue pour éviter des pressions excessives sur les ressources publiques.

Comme, à la suite de l'avis de la Commission de Venise, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé de revenir sur les dispositions relatives aux droits fondamentaux, le Gouvernement juge qu'il est préférable d'attendre et de réagir, le cas échéant, le moment venu. Dans l'immédiat, le Gouvernement propose uniquement de reformuler les articles 21 et 39 de la proposition de révision.

L'article 21 reprend tel quel la teneur de l'article 17 actuel qui a trait à la peine de confiscation.

De l'avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette du 1er octobre 2009, il conviendrait de s'interroger sur la portée de ce texte qui n'a pas changé depuis l'adoption de la Constitution en 1868. „Il a été traditionnellement admis qu'il ne s'opposerait pas à la confiscation ni de l'objet ayant servi à commettre l'infraction, ni du produit de l'infraction. Or il s'est avéré ces dernières années, en Italie notamment, que la confiscation des biens est une arme décisive dans la lutte contre le crime organisé. En conséquence la loi du 1er août 2007 a profondément modifié les articles 31 et 32 du Code Pénal consacrés à la confiscation des biens et a introduit un nouvel article 32-1, étendant notablement la liste des biens sujets à confiscation. Une décision de la Cour Constitutionnelle déclarant dans le cadre d'un procès contre le crime organisé respectivement le blanchiment les susdits articles du Code Pénal contraires à la Constitution aurait un effet désastreux sur la réputation internationale de notre pays".

Le Gouvernement souscrit à l'analyse faite ci-avant et propose d'adapter le texte constitutionnel à la réalité et de prévoir que la peine de la confiscation des biens ne peut être prononcée que dans les cas prévus par la loi.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 17.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | **Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | **Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie que dans les cas prévus par la loi. |

Quant à la modification proposée à l'endroit de l'article 27, en relation avec l'inviolabilité des communications à caractère personnel, le Gouvernement note avec satisfaction que la proposition de révision adapte la terminologie dans le sens d'étendre le principe de l'inviolabilité à toute communication à caractère personnel et ce quelle que soit sa forme.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 28.** Le secret des lettres est inviolable. – La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste. La loi réglera la garantie à donner au secret des télégrammes. | **Art. 27.** Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables. Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | *Accord avec la proposition de révision.* |

En ce qui concerne finalement les dispositions relatives au droit de poursuite contre des fonctionnaires publics pour les faits de leur administration, le Gouvernement constate que les auteurs de la proposition se limitent à reprendre à l'endroit de l'article 39 le texte de l'article 30 de la Constitution actuelle. Le Gouvernement souscrit à cette démarche qui entend confirmer qu'il ne faut pas d'autorisation pour poursuivre un fonctionnaire. Le Gouvernement est conscient que la jurisprudence a fait rentrer dans le champ d'application de cette disposition également le principe important que les fonctionnaires sont personnellement responsables des dommages qu'ils causent fautivement dans l'exercice de leurs fonctions. Or, dans l'appréciation de cette faute, la jurisprudence est très flottante. Certaines décisions retiennent que le fonctionnaire est responsable de sa faute lourde commise dans l'exercice de ses fonctions, tandis que d'autres le déclarent responsable de sa faute simple. Cette divergence d'interprétation en l'absence de toute précision textuelle pose problème au regard du principe d'égalité entre les fonctionnaires publics et les salariés du secteur privé. Ces derniers n'étant responsables que de leur faute lourde, tandis que certains fonctionnaires se sont vus déclarer responsables de leur faute simple. Le Gouvernement conclut qu'il serait indiqué de préciser, qu'à l'instar des autres salariés, les fonctionnaires ne sont responsables que de leurs fautes lourdes, commises dans l'exercice de leurs fonctions. Une telle précision ne devrait pas nécessairement trouver sa place dans le texte de la

Constitution et pourrait être insérée dans la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Or, comme le texte actuel de la Constitution a cependant donné lieu à une jurisprudence abondante et que certaines décisions ont retenu la faute simple, l'insertion de la modification projetée dans la loi sur le statut des fonctionnaires risque d'être déclarée inconstitutionnelle de sorte qu'une telle approche nécessiterait néanmoins de modifier le texte de la Constitution actuelle. Au vu de ce qui précède, le Gouvernement est d'avis qu'il est préférable d'insérer l'ensemble des modifications dans le texte constitutionnel. Le dispositif tel qu'amendé par le Gouvernement prend la teneur qui suit:

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 30.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites pénales contre des fonctionnaires publics, pour faits de leur administration sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement.<br>Les fonctionnaires publics sont également civilement responsables du fait des fautes lourdes commises dans l'exercice de leurs fonctions. |

§3. Les relations internationales (Chapitre 8)

Ce chapitre ne fait que reprendre les règles actuelles inscrites dans notre Constitution ayant trait aux pouvoirs du Grand-Duc de faire et d'exécuter les traités, à la dévolution d'une partie de la souveraineté à des institutions de droit international et au Statut de la Cour Pénale Internationale.

**A. Les traités internationaux (article 121)**

En règle générale, pour pouvoir sortir ses effets dans notre ordre juridique, un traité international doit avoir été négocié, signé et ratifié par l'autorité compétente, approuvé, promulgué et publié dans les formes prescrites et être valable au regard du droit international public. En vertu de la formulation actuelle de notre loi fondamentale (art. 37), le Grand-Duc „fait" les traités. L'emploi du verbe „faire" n'est pas innocent. En effet, une telle formulation a pour objet d'englober toutes les phases „externes[31]" menant à la conclusion d'un traité (négociation – signature – ratification). La Constitution belge repose sur le même principe et dispose que „le Roi conclut les traités".

En revanche, la disposition modificative propose de détailler les différentes phases de la conclusion d'un traité jusqu'à sa dénonciation comme suit: „**Art. 121.** *Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités. Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.*"

A noter que la proposition de révision reprend ici le libellé tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mars 2004 à l'égard de la proposition de révision de l'article 37 (Doc. parl. 5034 Meyers).

Le Gouvernement se rallie à la proposition de texte de l'article 121.

31 La phase „interne" vise l'approbation du traité par la loi, ainsi que la promulgation.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 37.** Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités. Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | *Accord avec la proposition de révision.* |

**B. Le droit international**

La Commission de Venise suggère de saisir l'occasion de la refonte pour insérer davantage de dispositions ayant trait au droit international (y compris européen). Comme les précisions actuelles sont essentiellement jurisprudentielles, il serait opportun de clarifier une fois pour toutes les questions suivantes:

– les traités sont-ils d'application directe en droit interne luxembourgeois?
– le droit luxembourgeois reconnaît-il la primauté d'un texte de l'ordre juridique international par rapport à une loi luxembourgeoise?

Le Gouvernement s'est demandé s'il convenait de préciser dans la Constitution que les dispositions normatives des conventions internationales sont d'applicabilité directe et qu'ils priment l'ensemble du droit national. Si le principe de la primauté ne saurait être mis en doute, il conviendra toutefois de rester plus réservé en ce qui concerne l'affirmation de l'applicabilité directe, en toutes hypothèses, d'une norme de droit international dans notre droit interne. En effet, il y a eu des cas d'espèces, certes rares, dans lesquels les juridictions luxembourgeoises ont dénié le caractère de l'effet direct à une norme de droit international, p. ex. parce qu'elle s'adressait à l'Etat signataire et non au justiciable ou encore que la norme n'était pas assez précise et complète (la norme n'étant pas „self-executing").

Comme le Luxembourg respecte en tant qu'Etat de droit les principes de droit international et qu'il n'est pas absolument nécessaire de consacrer les solutions jurisprudentielles luxembourgeoises dans la Constitution, le Gouvernement trouve qu'il semble préférable de maintenir le *statu quo*, solution qui trouve également la préférence des membres de la commission parlementaire.

§4. L'initiative législative populaire (article 86)

La proposition de révision entend consacrer l' initiative populaire en matière législative dans notre Constitution: „**Art. 86.** *L'initiative populaire en matière législative est réglée par la loi.*"

Cette assise constitutionnelle permettra à la Chambre des Députés de relancer les discussions sur les dispositions prévoyant la création d'un droit pour les citoyens d'introduire des propositions législatives. En effet, le projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum (Doc. parl. 5132), déposé par Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, le 20 mai 2003, avait, notamment, déjà pour objet d'introduire un tel droit. Or, l'analyse de ce volet du projet de loi a été tenue en suspens suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat pour défaut de base constitutionnelle.

Comme le programme gouvernemental dispose expressément que „*l'initiative populaire, permettant à un nombre déterminé de citoyens d'introduire dans la procédure législative une proposition de loi, sera inscrite dans la Constitution. La procédure à suivre par une telle initiative, qui sera réglée par la loi, s'inspirera de celle applicable aux propositions de loi émanant des députés.*", le Gouvernement se félicite de l'ancrage dans la Constitution de l'initiative populaire en matière législative, démarche qui permettra la mise en oeuvre par le biais d'une future loi.

§5. Les matières réservées à la loi

Certaines matières sont réservées à la loi par la Constitution. Il s'agit de mesures particulièrement sensibles pour les libertés fondamentales ou particulièrement importantes pour le fonctionnement de l'Etat. On peut les grouper sous trois catégories:

– réserves relatives aux libertés publiques et aux droits fondamentaux;
– réserves relatives à des questions d'organisation fondamentale;
– réserves relatives aux finances publiques.

Avant la réforme opérée en 2004, la réserve valait comme prohibition d'une habilitation, soit en faveur du pouvoir exécutif, soit en faveur d'une autre entité publique ou privée. Ainsi, en cette matière, seul le législateur était, en principe, habilité à intervenir. Or, d'après la doctrine du Conseil d'Etat, il était cependant permis au Grand-Duc d'arrêter, fut-ce dans une matière réservée à la loi, par voie de règlement grand-ducal les points de détails d'ordre technique.

La révision constitutionnelle de 2004 a apporté une nette amélioration de la situation en introduisant la possibilité pour le législateur d'habiliter, dans les matières réservées à la loi, expressément le Grand-Duc à prendre un règlement grand-ducal dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi (article 32§3 en vigueur).

Cette révision a encore introduit le nouvel article 108*bis*, consacré aux établissements publics, offrant au législateur la faculté d'accorder aux établissements publics, dans leur loi organique, le pouvoir de prendre des règlements dans la limite de leur spécialité, règlements qui peuvent, le cas échéant, être soumis par le législateur à l'approbation de l'autorité de tutelle.

A noter que dans sa loi organique de 2003, donc antérieure à la révision constitutionnelle de 2004, l'Université du Luxembourg s'est déjà vu doter d'une certaine autonomie. A l'époque, le Conseil d'Etat s'est en effet déclaré d'accord pour permettre la définition des conditions et des modalités d'obtention des grades universitaires par voie de règlement grand-ducal alors même que la Constitution rangeait l'enseignement parmi les matières réservées à la loi, ce qui, d'après la doctrine du Conseil d'Etat qui avait cours à l'époque, n'autorisait le recours au règlement grand-ducal que sur des points de détail d'ordre technique. Cette réalité peu satisfaisante a amené l'Université du Luxembourg à plaider en faveur de la consécration d'une réelle autonomie qui la rendrait plus indépendante par rapport à l'exécutif.

Toutefois, et malgré la modification constitutionnelle de 2004, l'Université, prise en sa qualité d'établissement public, ne peut toujours pas être habilitée à prendre des règlements autonomes sur base des nouvelles dispositions inscrites à l'article 108*bis* de la Constitution, puisque l'autonomie ne se conçoit que dans le cadre de la législation ordinaire et non dans le contexte d'une matière réservée à la loi, matière dans laquelle seul le Grand-Duc peut être habilité à arrêter les modalités de détail.

Au vu de la nécessité de garantir à l'Université du Luxembourg le plein exercice de son autonomie pédagogique, autonomie consacrée dans sa loi organique, le Gouvernement propose au Constituant de compléter le troisième alinéa du texte de l'article 32, tel que proposé, comme suit: *„Cependant, la loi peut, dans la mesure qu'elle détermine, laisser aux organes des établissements publics d'enseignement supérieur la réglementation des diplômes attribués à ces établissements“*.

Ce faisant, la réserve à la loi en matière d'enseignement supérieur serait limitée à son strict minimum et la nouvelle disposition constitutionnelle permettrait au législateur d'habiliter un établissement public à arrêter la réglementation de ses diplômes en toute autonomie.

A noter que le principe de l'autonomie de l'enseignement supérieur peut justifier la différenciation ainsi créée entre l'enseignement supérieur et l'enseignement fondamental ou secondaire.

Le Gouvernement est conscient que cette décision de conférer un pouvoir réglementaire autonome, dans le cadre d'une matière réservée à la loi, à un établissement public mérite d'être bien pesée, alors qu'elle constituerait une innovation qui ne manquerait pas de s'établir en tant que précédent et de susciter des revendications de la part des établissements publics en général. Le risque d'une inflation réglementaire autonome sans aucune tutelle ministérielle n'est évidemment pas sans inconvénients et devrait partant rester l'exception.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 23.** L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.<br><br>Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.<br><br>La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br><br>Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.** L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br><br>Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.<br><br>La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br>Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.** L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br><br>Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.<br><br>La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br><br>Cependant, la loi peut, dans la mesure qu'elle détermine, laisser aux organes des établissements publics d'enseignements supérieur la réglementation des diplômes attribués à ces établissements.<br><br>Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. |

§6. Les dispositions concernant les cultes

La proposition de révision entend abroger l'article 119 de la Constitution actuelle qui est libellé comme suit:

„**Art. 119.** *En attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur.*"

La proposition de révision maintient inchangé le texte de l'article 22 de la Constitution actuelle, texte qui sera inséré à l'endroit de l'article 31 nouveau et qui continuera d'avoir la teneur qui suit: „**Art. 31.** *L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.*"

Concernant l'abrogation de l'article 119 de la Constitution, le Gouvernement donne à considérer que s'il est vrai qu'un certain nombre de conventions ont été conclues sur la base de l'article 22 actuel précité, il n'en reste pas moins que ces conventions ne réglementent que des domaines très restreints liés aux relations entre l'Etat et les cultes, notamment en ce qui concerne le culte catholique en matière de (re)fixation des cadres. Ces conventions ne sauraient par conséquent remplacer entièrement les *„dispositions actuelles relatives aux cultes"*.

D'ailleurs, de nombreux textes normatifs datant du XIXème siècle, suite au Concordat de 1801, et ayant plus spécialement pour objet le culte catholique, sont toujours en vigueur.

Il est donc prudent de maintenir les dispositions actuelles relatives aux cultes, sous peine de voir s'évanouir des textes légaux fondamentaux en la matière qui ne sont point tombés en désuétude et qui continuent de constituer la presque totalité de notre support juridique en matière de cultes.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement plaide en faveur du maintien des dispositions actuelles relatives aux cultes et propose de les mentionner, dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité, à la fin de l'article 31 de la proposition de révision.

Concernant la teneur de l'article 31 nouveau, le Gouvernement propose, tout d'abord, d'abroger le bout de phrase suranné qui règle les relations internes aux cultes et qui est libellé comme suit: *„la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes"*.

Ensuite, le Gouvernement suggère de saisir l'occasion pour améliorer et adapter la terminologie employée par le bout de phrase qui suit *„ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat"* et de le remplacer par *„les rapports des communautés religieuses avec l'Etat"*. De l'avis du Gouvernement, le terme „Eglise" est beaucoup trop étroit puisqu'il vise une institution et non une communauté religieuse dans son ensemble. Par ailleurs, certaines communautés religieuses ne connaissent pas d'„Eglise".

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 22.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.<br><br>**Art. 119.** En attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur. | **Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. | **Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, ainsi que les rapports des communautés religieuses avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.<br><br>~~En attendant la conclusion des conventions précitées,~~ Les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur. |

§7. La transposition des directives

Dans son avis du 19 février 2002 à l'égard de la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution, le Conseil d'Etat avait formulé quelques réflexions en matière de réforme du pouvoir réglementaire, réflexions qui portaient, notamment, sur la problématique largement connue de la lenteur relative en matière de transposition des directives.

D'après le Conseil d'Etat „une accélération de la procédure de transposition des directives ne peut être escomptée qu'au prix d'une implication plus poussée du pouvoir réglementaire en la matière", ce qui a amené la Haute corporation à formuler la proposition de texte qui suit:

> *„Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l'application des actes de la Communauté et de l'Union européennes. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi."*

Le Conseil d'Etat avait pleinement anticipé les réactions des parlementaires en notant que sa proposition ne manquerait pas de provoquer des critiques, fondées surtout sur le risque de dévalorisation du pouvoir législatif censé être l'expression de notre souveraineté nationale. Le Conseil d'Etat a résumé ces critiques sous forme d'une seule question: „Pourquoi le Constituant aurait-il réservé certains domaines à la loi si ce monopole pouvait être vidé de sa substance par une habilitation légale en faveur du pouvoir exécutif?"

Le Conseil d'Etat y répond en plaçant la problématique dans son contexte supranational.

Il constate que tous les traités constitutifs concernant cette Communauté ont été approuvés par notre pays conformément aux articles 37, alinéa 2, 49*bis* et 114 de la Constitution. Ainsi, l'adhésion aux

traités instituant la Communauté européenne s'est effectuée sous les mêmes conditions de majorité et de quorum qualifiés qu'une révision de la Constitution et qu'il y a eu en l'espèce transfert temporaire d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, à la Communauté européenne, institution de droit international.

Or, tant le traité que le droit communautaire dérivé (ex. le règlement ou la directive) portent (aussi) sur des matières réservées par la Constitution à la loi. En adoptant un règlement, qui a une portée générale, qui est obligatoire dans tous ses éléments et qui est directement applicable dans tout Etat membre, la Communauté peut ainsi, dans des matières réservées à la loi par notre Constitution, agir directement sans que la Chambre des Députés n'ait même le droit d'intervenir. Comme les règlements, les directives sont elles aussi susceptibles de couvrir un domaine que notre Constitution réserve à la loi. En transposant une directive, les Etats membres ont l'obligation „de choisir, dans le cadre de la liberté qui leur est laissée par l'article 189, les formes et moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives, compte tenu de l'objet de celle-ci" (Royer, aff. 48/78, arrêt du 8 avril 1976; Rec. 1976, p. 497/considérant 73). La transposition des directives ne doit donc entraîner aucune déperdition de leur force normative. Mettre en cause le principe de la primauté du droit communautaire reviendrait en effet à nier „le caractère effectif d'engagements inconditionnellement et irrévocablement assumés par les Etats membres, en vertu du traité, [et] mettre ainsi en question les bases mêmes de la Communauté" (considérant 18 de l'arrêt Simmenthal).

Plutôt que de réduire ce débat à un accroissement du déficit démocratique aux frais du Parlement, il faudrait davantage prendre en compte les éléments supranationaux exposés ci-avant, à savoir le transfert temporaire de parties de la souveraineté nationale à la Communauté, l'ordre juridique communautaire, le principe de primauté et d'application uniforme du droit supranational, l'effet direct de certaines directives et la possibilité d'empiétement de ces directives sur des matières réservées par la Constitution à la loi, afin de prospérer dans la voie consistant à modifier les textes en vue d'impliquer davantage le pouvoir exécutif dans la traduction en droit interne des directives communautaires.

Même si dans les discussions menées à cet égard au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle aucune majorité n'a pu être trouvée pour se rallier à la proposition de texte du Conseil d'Etat, le Gouvernement entend faire sienne la proposition du Conseil d'Etat, tout en l'adaptant à la situation actuelle telle qu'elle résulte de la modification intervenue à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne,[32] (l'Union se substitue et succède à la Communauté européenne).

Le Gouvernement propose d'insérer le texte du Conseil d'Etat dûment amendé dans un second paragraphe à l'article 123 proposé dont la teneur deviendrait la suivante:

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 37.** Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 123.** (1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.<br><br>(2) Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l'application des actes de l'Union européenne. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. |

32 Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

## §8. Les Finances

Sous le dixième chapitre concernant les Finances, le Gouvernement entend compléter le premier paragraphe de l'article 131, tel que proposé, par l'ajout d'une phrase finale portant introduction d'un seuil légal en dessous duquel l'exécutif ne doit pas passer par le vote d'une loi lorsqu'il désire contracter un emprunt. La mise en place d'un tel seuil, à l'instar de celui prévu au second paragraphe de l'article 131, aurait l'avantage certain de renforcer la capacité du Gouvernement de réagir plus rapidement face à des situations, souvent exceptionnelles et gouvernées par l'urgence, dans lesquelles le facteur temps joue un rôle important. Comme l'action du Gouvernement reste en toute hypothèse sous le contrôle de la Chambre des Députés, la mise en place d'une autonomie limitée de l'exécutif en matière d'emprunts ne saurait être qualifiée, aux yeux du Gouvernement, de déficit démocratique.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|
| **Art. 99.** Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise.<br>– Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise.<br>Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. –<br>Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal. | **Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés.<br>(2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.<br>(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | **Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel l'assentiment de la Chambre des Députés n'est pas requis.<br>(2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.<br>(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. |

# TABLEAU SYNOPTIQUE

## PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**
**(x = texte de la proposition de révision inchangé par rapport à la Constitution actuelle)**

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | **Chapitre 1er.–** ***De l'Etat, de son territoire et de ses habitants***<br>*Section 1. – De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine* | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 51.** (1) Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **Art. 2.** Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 32.** (1) La puissance souveraine réside dans la Nation. Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation. Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 33.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 32bis.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 2.– Du territoire* | | |
| **Art. 37.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 2.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **Art. 7.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 71.** Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché.<br><br>**Art. 109.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. – Le siège du Gouvernement ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement. Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | | |
| **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.<br>Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.<br>Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 111.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 10.** Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. | | **Art. 10.** Toute personne qui se trouve légalement sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la Constitution et les lois. |
| | **Chapitre 2.– *Des libertés publiques et des droits fondamentaux***<br>*Section 1.– Dignité* | | |
| | **Art. 11.** La dignité humaine est inviolable. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 18.** La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 12.** La peine de mort ne peut être établie. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 13.** Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 11.** (1) L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 11.** (3) L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **Art. 15.** L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | *Section 2.– Egalité* | | |
| **Art. 11. (2)** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | **Art. 16.** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 10bis.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.<br><br>(2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **Art. 17.** Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 3.– Libertés* | | |
| **Art. 12.** La liberté individuelle est garantie. – Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. – Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. – Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. – Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | **Art. 18.** La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 13.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 19.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 14.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 17.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | **Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | **X** | **Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie que dans les cas prévus par la loi. |
| **Art. 15.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 22.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 16.** 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 établis par la loi. | **Art. 23.** 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 établis par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 24.** La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. – La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 24.** La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne pourra jamais être établie. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. – Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 28.** Le secret des lettres est inviolable. – La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste. La loi réglera la garantie à donner au secret des télégrammes. | **Art. 27.** Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables. Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 19.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **Art. 28.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 20.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | **Art. 29.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 21.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | **Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 22.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.<br><br>**Art. 119.** En attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur. | **Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. | | **Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, ainsi que les rapports des communautés religieuses avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.<br><br>Les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur. |
| **Art. 23.** L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.<br><br>Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.<br><br>La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br><br>Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.** L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br><br>Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.<br><br>La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br><br>Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | | **Art. 32.** L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br><br>Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.<br><br>La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br><br>Cependant, la loi peut, dans la mesure qu'elle détermine, laisser aux organes des établissements publics d'enseignement supérieur la réglementation des diplômes attribués à ces établissements.<br><br>Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | *Section 4.– Solidarité et citoyenneté* | | |
| **Art. 11.** (4) La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **Art. 33.** La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit.<br>La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 11.** (5) La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 11.** (6) La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.<br>En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.<br>En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 11bis.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 37.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 27.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif. | **Art. 38.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 30.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **X** | **Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites pénales contre des fonctionnaires publics, pour faits de leur administration sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement.<br>Les fonctionnaires publics sont également civilement responsables du fait des fautes lourdes commises dans l'exercice de leurs fonctions. |
| **Art. 31.** 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. 40.** 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. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 29.** La loi règlera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire. | **Art. 41.** La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire. L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc***<br>*Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance* | | |
| **Art. 3.** La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1er du traité de Londres du 11 mai 1867. | **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. | | **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage légitime ont le droit de succéder au trône.<br>La renonciation aux droits de succession au trône se fait sous forme écrite. Elle est un acte unilatéral irrévocable dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 7.** (…) En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence. – Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance. | **Art. 43.** A défaut de descendance de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg. A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. | | **Art. 43.** A défaut de descendance de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg. A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. |
| **Art. 5.** (1) Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. | **Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 5.** (1) (…) Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment suivant:<br><br>(2) „Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles." | **Art. 45.** Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles." | | **Art. 45.** (1) Dans les conditions et les délais prévus à l'article 46 le Grand-Duc prête le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles."<br><br>(2) Le refus de prêter le serment comporte abandon des droits de succession au trône pour le Grand-Duc et pour ses descendants. |
| | **Art. 46.** A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 6.** Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille. | **Art. 47.** Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 7.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité. (…) | **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. | | **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 45, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 6.** Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille. | **Art. 49.** La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42. Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | | **Art. 49.** Quand le Grand-Duc est mineur, le père ou la mère du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence. S'il est majeur, le conjoint du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence. Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. Le régent doit être majeur et devra résider au Grand-Duché de Luxembourg. |
| | **Art. 50.** A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité. | | **Art. 50.** A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdiction ou de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, par le Conseil de Gouvernement.<br><br>**A titre subsidiaire**<br><br>**Art. 50.** A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdiction ou de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation du serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés par le Conseil de Gouvernement. |
| **Art. 42.** Le Grand-Duc peut Se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché. Ce représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs. | **Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc<br>Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. | | **Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une seule personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.<br>Le Lieutenant-Représentant est désigné dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | *Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc* | | |
| **Art. 32.** (2) Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.<br><br>**Art. 33.** Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br><br>**Art. 45.** Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | **Art. 52.** Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même.<br>Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br>Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 4.** La personne du Grand-Duc est inviolable. | **Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 36.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **Art. 54.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 32.** (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.<br><br>(4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **Art. 55.** Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.<br>Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 38.** Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | **Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | | **Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit de remettre, de réduire ou de commuer les peines privatives de liberté prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. |
| **Art. 41.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 57.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 40.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 39.** Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | *Supprimé.* | | **Art. 58*bis*.** Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. |
| **Art. 43.** La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an. Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécesaires pour couvrir les frais de représentation. | **Art. 59.** Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale. Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. | | **Art. 59.** Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale. Une liste civile est accordée à l'ancien chef de l'Etat et au Grand-Duc héritier. Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. |
| **Art. 44.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **Art. 60.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*** *Section 1.– Fonctions et composition* | | |
| **Art. 50.** La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **Art. 61.** La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 51.** (3) La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de „l'article 114, alinéa 2" fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.<br><br>(4) L'élection est directe.<br><br>(5) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. | **Art. 62.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.<br><br>(2) L'élection est directe.<br><br>(3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| (6) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | (4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | | |
| **Art. 52.** Pour être électeur, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **Art. 63.** Pour être électeur, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 52.** Pour être éligible, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4° être domicilié dans le Grand-Duché.<br>Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **Art. 64.** Pour être éligible, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4° être domicilié dans le Grand-Duché.<br>Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 53.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles:<br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.<br>3° les majeurs en tutelle. Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu. | **Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:<br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation. Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu. | | **Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles ceux qui sont privés du droit de vote, d'élection et d'éligibilité par condamnation pénale. Aucun autre cas d'exclusion ne peut être prévu. Les cours et tribunaux peuvent, dans les cas prévus par la loi, prononcer l'interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité. La durée de l'interdiction de ces droits ne peut pas excéder dix ans en cas de condamnation pour crime et cinq ans en cas de condamnation pour délit. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | | Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. |
| **Art. 54.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br><br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br><br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **X** | **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire et de magistrat de l'ordre administratif;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de militaire de carrière en activité de service;<br>6° avec la qualité de fonctionnaire définitivement nommé et d'employé de l'Etat ou de salarié sous contrat à durée indéterminée exerçant un emploi rémunéré par l'Etat, par un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, par une commune, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance d'une commune, ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi à durée indéterminée rémunéré par la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois.<br><br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.<br><br>(3) En cas d'acceptation du mandat de parlementaire, qui est constatée par la prestation du serment de parlementaire, les membres du Gouvernement et les conseillers d'Etat sont démissionnés de plein droit de leur fonction sous réserve du droit acquis à la pension dans les conditions et limites fixées par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | | | **A titre subsidiaire**<br><br>**Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire et de magistrat de l'ordre administratif;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br><br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. |
| **Art. 58.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 67.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 54.** (3) Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu. Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions. En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 68.** Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu. Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions. En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 55.** Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | **Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | | **Art. 69.**<br>*A supprimer.* |
| **Art. 56.** Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | *Section 2.– Organisation et fonctionnement* | | |
| **Art. 57.** (1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br><br>**Art. 57.** (2) A leur entrée en fonctions, ils prêtent le serment qui suit: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat."<br><br>**Art. 57.** (3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre. | **Art. 71.** (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br><br>(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement.<br><br>(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 60.** A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **Art. 72.** A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 61.** Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **Art. 73.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 62.** Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.<br>La Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | **Art. 74.** Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.<br>La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 51.** (2) L'organisation de la Chambre est réglée par la loi.<br><br>**Art. 70.** La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | **Art. 75.** La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 72.** (1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.<br><br>(3) Toute session est ouverte et close par le Grand-Duc en personne, ou bien en son nom par un fondé de pouvoirs nommé à cet effet. | **Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.<br><br>(2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.<br><br>(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 72.** (2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement, il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés. | **Art. 77.** La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui. Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 74.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre. Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | **Art. 78.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99.<br>Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 3.– Attributions législatives* | | |
| **Art. 47.** Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption. | **Art. 79.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 47.** La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projet de lois. | **Art. 80.** Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 46.** L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. | **Art. 81.** Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 66.** La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. | **Art. 82.** La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 65.** La Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Ce vote intervient toujours par appel nominal. A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 83.** La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal. A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 59.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 84.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 34.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. | **Art. 85.** La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. | | **Art. 85.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. |
| | **Art. 86.** L'initiative législative populaire est réglée par la loi. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 51.** (7) Le électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 87.** La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés* | | |
| **Art. 64.** La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. | **Art. 88.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 67.** (…) La Chambre a le droit de renvoyer aux membres du Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. – Les membres du Gouvernement donneront des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre le demandera. | **Art. 89.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | *Section 5.– Statut du député* | | |
| **Art. 68.** Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. | **Art. 90.** 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. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 69.** A l'exception des cas visés par l'article 68, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session. Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre. L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | **Art. 91.** A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session. Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 75.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | **Art. 92.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | | |
| **Art. 76.** Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins. | **Art. 93.** Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 77.** Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement.<br><br>**Art. 76.** Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.<br><br>**Art. 110.** (2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | **Art. 94.** (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.<br><br>(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.<br><br>(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 95.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 96.** Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 76.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 97.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 98.** (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.<br><br>(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.<br><br>(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.<br><br>(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 35.** Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br><br>Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | **Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br><br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | | **Art. 100.** (1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br><br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.<br><br>**A titre subsidiaire**<br><br>**Art. 100.** (1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br><br>(2) A l'exception de ce qui est prévu à l'article 94 (2), aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. |
| **Art. 78.** Les membres du Gouvernement sont responsables. | **Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables.<br><br>(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.<br><br>(3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.<br><br>(4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | | **Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables.<br><br>(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.<br><br>(3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.<br><br>(4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 116.** Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. | (5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.<br>La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire. | | (5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.<br>La Cour d'appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. Seul le ministère public près la Cour suprême peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. L'appel sera porté devant la Cour suprême, qui évoquera l'affaire. |
| **Art. 81.** En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br>**Art. 83.** Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre. | (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br>(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. | | (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br>(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. |
| **Art. 80.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre peut demander leur présence. | **Art. 102.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence. | | **Art. 102.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | (2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.<br><br>(3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.<br><br>(4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat. | | (2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.<br><br>(3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.<br><br>(4) Sur demande du chef de l'Etat le Gouvernement démissionnaire continuera à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement.<br><br>**A titre subsidiaire**<br><br>(4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat et prend les mesures exceptionnelles commandées par l'urgence. |
| | **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | | |
| **Art. 83bis.** Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi. L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 103.** Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi. L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | **Chapitre 7.– *De la Justice*** | | **Chapitre 7.– *Du pouvoir judiciaire*** |
| | *Section 1.– Dispositions communes* | | *Section 1.– Dispositions communes* |
| **Art. 49.** La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. | **Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. | | **Art. 104.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.<br>Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. |
| | **Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. | | **Art. 105.** (1) L'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles est garantie.<br>(2) Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles. Le Ministre de la Justice peut arrêter des directives générales de politique criminelle. |
| **Art. 84.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. | **Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. | **X** | **Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. |
| **Art. 85.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **X** | **Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire, sauf les exceptions établies par la loi. |
| **Art. 86.** Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **Art. 108.** Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 87.** Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice. | **Art. 109.** L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 88.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **Art. 110.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 89.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 95.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 112.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **X** | *En suspens.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 95.** La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 113.** La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **X** | **Art. 113.** La Cour suprême règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. |
| **Art. 91.** Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. – Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. – Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.<br>Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 114.** Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | | **Art. 114.** (1) Les juges de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par une décision judiciaire. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.<br>(2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi.<br>(3) L'instruction des affaires disciplinaires visant les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif relève du Conseil national de la Justice. Statuent comme juridiction de première instance sur les affaires disciplinaires, la Cour d'appel compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et la Cour administrative compétente à l'égard des magistrats de l'ordre administratif. En appel, le contentieux disciplinaire relève de la Cour suprême compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.<br>(4) En matière disciplinaire, la loi détermine la procédure et les sanctions. |
| **Art. 92.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi. | **Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. | | **Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que de ceux de la Cour suprême, sont fixés par la loi. |
| **Art. 93.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | *Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire* | | |
| **Art. 90.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice. | **Art. 117.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. | | **Art. 117.** Les magistrats du siège sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice. Les magistrats du parquet sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de la Justice et avis conforme du Conseil national de la Justice. Les critères, les modalités et la procédure de nomination sont déterminés par la loi. |
| **Art. 94.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions. La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | **Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions. La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 3.– Des juridictions administratives* | | *Section 3.– Des juridictions de l'ordre administratif* |
| **Art. 95bis.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br><br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br><br>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.<br><br>(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi. | **Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br><br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br><br>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.<br><br>(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi. | | **Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br><br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br><br>(3) Les attributions et l'organisation des juridictions de l'ordre administratif sont réglées par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc.<br><br>La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.<br><br>(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif. | (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement.<br><br>La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. | | (4) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice. La procédure et les modalités de nomination sont déterminées par la loi. |
| | *Section 4.– De la Cour Constitutionnelle* | | |
| **Art. 95ter.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br><br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br><br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.<br><br>La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.<br><br>(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br><br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br><br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables.<br><br>La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.<br><br>(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **X** | *En suspens.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | | | *Section 5.– Du Conseil national de la Justice* |
| | | | **Art. 120*bis*.** La loi crée un Conseil national de la Justice ayant pour missions de garantir l'indépendance de la Justice et d'accompagner le fonctionnement de la Justice.<br>Le Conseil national de la Justice exerce ses compétences dans les matières déterminées par les articles 114, 117 et 119 de la Constitution ainsi que par la loi.<br>La composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la Justice sont déterminés par la loi. |
| | **Chapitre 8.– *Des relations internationales*** | | |
| **Art. 37.** Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités. Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 49bis.** 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.<br>**Art. 37.** Les traités visés au Chapitre III, §4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de „l'article 114, alinéa 2". | **Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 37.** Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | | **Art. 123.** (1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | | | (2) Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l'application des actes de l'Union européenne. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. |
| **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. | **Art. 124.** 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. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 9.– *De la Force publique*** | | |
| **Art. 97.** L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi. | **Art. 125.** L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 37.** Le Grand-Duc commande la force armée. | **Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 37.** Il 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 114, alinéa 2" de la Constitution. | **Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 10.– *Des Finances*** | | |
| **Art. 99.** .Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. | **Art. 128.** .Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 100.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. – Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 129.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 101.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **Art. 130.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. | | **Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel l'assentiment de la Chambre des Députés n'est pas requis. |
| **Art. 99.** Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise. | (2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise. | | (2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise. |
| – Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise. | (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | | (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. |
| – Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. – Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal. | (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | | (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. |
| **Art. 103.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 132.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 104.** Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. – Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 133.** Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 105.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.<br><br>(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | **Art. 134.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.<br><br>(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 106.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | **Art. 135.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | **Chapitre 11.– *Des Communes*** | | |
| **Art. 107.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.<br><br>(2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.<br><br>**Art. 99.** Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.<br><br>**Art. 107.** (3) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.<br><br>(4) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de „l'article 114, alinéa 2“ de la Constitution. | **Art. 136.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.<br><br>(2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.<br><br>(3) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal. Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle.<br><br>(4) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.<br><br>(5) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| (5) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.<br><br>(6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | (6) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.<br><br>(7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.<br><br>(8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. | | |
| **Art. 108.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 12.– *Des Etablissements publics*** | | |
| **Art. 108bis.** La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 138.** La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | **Chapitre 13.– *Dispositions particulières*** | | |
| **Art. 110.** (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.<br><br>(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité." | **Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 112.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 140.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 113.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 114.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis. Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | **Art. 142.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis. Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 115.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | **Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | **X** | **Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | | **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être publiée au Mémorial.<br><br>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière.<br><br>**A titre subsidiaire**<br><br>**Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2.<br><br>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière. |
| | **Art. 145.** Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | | **Art. 145.** Les dispositions de l'article 42 sont pour la première fois d'application à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. |

# 6030/05A

# N° 6030[5A]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

## CORRIGENDUM

Le document annexé remplace le point 4) „Tableau synoptique“ du document parlementaire n° 6030[5].

**SOMMAIRE:**

*page*

Tableau synoptique rectifié, permettant de comparer les dispositions de la proposition de révision, la prise de position afférente du Gouvernement et les dispositions de la Constitution actuelle ..... 2

*

6030 - Dossier consolidé : 186

## TABLEAU SYNOPTIQUE RECTIFIE

### Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

(X = texte de la proposition de révision inchangé par rapport à la Constitution actuelle)

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| | **Chapitre 1er.–** ***De l'Etat, de son territoire et de ses habitants***<br>*Section 1. – De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine* | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 1er.**<br>Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.**<br>Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 51, paragraphe 1er**<br>(1) Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **Art. 2.**<br>Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 32, paragraphe 1er**<br>(1) La puissance souveraine réside dans la Nation.<br>Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays. | **Art. 3.**<br>La souveraineté réside dans la Nation.<br>Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 33, 1ère phrase**<br>Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **Art. 4.**<br>Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 32*bis*.**<br>Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 5.**<br>Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 2. – Du territoire* | | |
| **Art. 37, alinéa 5**<br>Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **Art. 6.**<br>Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 2.**<br>Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **Art. 7.**<br>Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 71.**<br>Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché.<br><br>**Art. 109.**<br>La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. – Le siège du Gouvernement ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves. | **Art. 8.**<br>La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement.<br>Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 3. – De la nationalité et des droits politiques* | | |
| **Art. 9.**<br>La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.<br>Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | **Art. 9.**<br>La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.<br>Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 111.**<br>Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 10.**<br>Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. | | **Art. 10.**<br>Toute personne qui se trouve légalement sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la Constitution et les lois. |
| | **Chapitre 2. – *Des libertés publiques et des droits fondamentaux***<br>*Section 1. – Dignité* | | |
| | **Art. 11.**<br>La dignité humaine est inviolable. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 18.**<br>La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 12.**<br>La peine de mort ne peut être établie. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 13.**<br>Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 11, paragraphe 1er**<br>(1) L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **Art. 14.**<br>L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 11, paragraphe 3**<br>(3) L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **Art. 15.**<br>L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 2. – Egalité* | | |
| **Art. 11, paragraphe 2**<br>(2) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.<br>L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | **Art. 16.**<br>Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.<br>L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 10*bis*.**<br>(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.<br>(2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **Art. 17.**<br>Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.<br>Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 3. – Libertés* | | |
| **Art. 12.**<br>La liberté individuelle est garantie. – Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. – Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. – Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. – Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | **Art. 18.**<br>La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.<br>Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.<br>Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 13.**<br>Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 19.**<br>Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 14.**<br>Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **Art. 20.**<br>Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 17.**<br>La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | **Art. 21.**<br>La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | **X** | **Art. 21.**<br>La peine de la confiscation des biens ne peut être établie que dans les cas prévus par la loi. |
| **Art. 15.**<br>Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 22.**<br>Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 16.**<br>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 établis par la loi. | **Art. 23.**<br>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 établis par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 24.**<br>La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. – La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 24.**<br>La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne pourra jamais être établie. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 25.**<br>La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. – Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **Art. 25.**<br>La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 26.**<br>La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **Art. 26.**<br>La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 28.**<br>Le secret des lettres est inviolable. – La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste.<br>La loi réglera la garantie à donner au secret des télégrammes. | **Art. 27.**<br>Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.<br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 19.**<br>La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **Art. 28.**<br>La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 20.**<br>Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | **Art. 29.**<br>Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 21.**<br>Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | **Art. 30.**<br>Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 22.**<br>L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.<br><br>**Art. 119.**<br>En attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur. | **Art. 31.**<br>L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. | | **Art. 31.**<br>L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, ainsi que les rapports des communautés religieuses avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.<br><br>Les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 23.**<br>L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. L'assistance médicale et sociale sera réglée par la loi.<br>Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.<br>La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br>Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.**<br>L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br>Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.<br>La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br>Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | | **Art. 32.**<br>L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br>Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.<br>La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br>Cependant, la loi peut, dans la mesure qu'elle détermine, laisser aux organes des établissements publics d'enseignement supérieur la réglementation des diplômes attribués à ces établissements.<br>Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. |
| | *Section 4. – Solidarité et citoyenneté* | | |
| **Art. 11, paragraphe 4**<br>(4) La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **Art. 33.**<br>La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit.<br>La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 11, paragraphe 5**<br>(5) La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **Art. 34.**<br>La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 11, paragraphe 6**<br>(6) La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.<br>En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 35.**<br>La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.<br>En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 11*bis*.**<br>L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 36.**<br>L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en oeuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 37.**<br>L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 27, 1ère phrase**<br>Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques, des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. | **Art. 38.**<br>Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 30.**<br>Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 39.**<br>Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **X** | **Art. 39.**<br>Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites pénales contre des fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement.<br>Les fonctionnaires publics sont également civilement responsables du fait des fautes lourdes commises dans l'exercice de leurs fonctions. |
| **Art. 31.**<br>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. 40.**<br>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. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 29.**<br>La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire. | **Art. 41.**<br>La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire.<br>L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 3. – *Du Grand-Duc***<br>*Section 1. – De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance* | | |
| **Art. 3.**<br>La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1er du traité de Londres du 11 mai 1867. | **Art. 42.**<br>Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. | | **Art. 42.**<br>Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage légitime ont le droit de succéder au trône.<br>La renonciation aux droits de succession au trône se fait sous forme écrite. Elle est un acte unilatéral irrévocable dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants. |
| **Art. 7, alinéa 2**<br>En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence. – Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance. | **Art. 43.**<br>A défaut de descendance de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.<br>A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. | | **Art. 43.**<br>A défaut de descendance de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.<br>A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. |
| **Art. 5, paragraphe 1er, 1ère phrase**<br>Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. | **Art. 44.**<br>Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 5, paragraphes 1er, 2ème phrase, et 2**<br>Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment suivant:<br><br>(2) „Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ainsi que les libertés publiques et individuelles." | **Art. 45.**<br>Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant:<br><br>„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles". | | **Art. 45.**<br>(1) Dans les conditions et les délais prévus à l'article 46 le Grand-Duc prête le serment suivant:<br><br>„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles."<br><br>(2) Le refus de prêter le serment comporte abandon des droits de succession au trône pour le Grand-Duc et pour ses descendants. |
| | **Art. 46.**<br>A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 6.**<br>Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille. | **Art. 47.**<br>Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 7, alinéa 1er**<br>Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité. | **Art. 48.**<br>Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. | | **Art. 48.**<br>Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 45, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 6.**<br>Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille. | **Art. 49.**<br>La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42.<br>Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45.<br>Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | | **Art. 49.**<br>Quand le Grand-Duc est mineur, le père ou la mère du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence. S'il est majeur, le conjoint du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence.<br>Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45.<br>Le régent doit être majeur et devra résider au Grand-Duché de Luxembourg. |
| | **Art. 50.**<br>A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité. | | **Art. 50.**<br>A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdication ou de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés par le Conseil de Gouvernement.<br>**A titre subsidiaire**<br>**Art. 50.**<br>A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdication ou de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation du serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés par le Conseil de Gouvernement. |
| **Art. 42.**<br>Le Grand-Duc peut Se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché.<br>Ce représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs. | **Art. 51.**<br>Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc.<br>Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. | | **Art. 51.**<br>Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une seule personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.<br>Le Lieutenant-Représentant est désigné dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| | *Section 2. – Des pouvoirs du Grand-Duc* | | |
| **Art. 32, paragraphe 2**<br>(2) Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.<br><br>**Art. 33, 2ème phrase**<br>Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br><br>**Art. 45.**<br>Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | **Art. 52.**<br>Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même.<br><br>Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br><br>Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 4.**<br>La personne du Grand-Duc est inviolable. | **Art. 53.**<br>La personne du Grand-Duc est inviolable. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 36.**<br>Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **Art. 54.**<br>Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 32, paragraphes 3 et 4**<br>(3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.<br><br>(4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **Art. 55.**<br>Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.<br><br>Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 38.**<br>Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | **Art. 56.**<br>Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | | **Art. 56.**<br>Le Grand-Duc a le droit de remettre, de réduire ou de commuer les peines privatives de liberté prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. |
| **Art. 41.**<br>Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 57.**<br>Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 40.**<br>Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 58.**<br>Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 39.**<br>Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | *Supprimé* | | **Art. 58*bis*.**<br>Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. |
| **Art. 43.**<br>La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an.<br>Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation. | **Art. 59.**<br>Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale.<br>Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. | | **Art. 59.**<br>(1) Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale.<br>(2) Une liste civile est accordée à l'ancien chef de l'Etat et au Grand-Duc héritier.<br>(3) Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. |
| **Art. 44.**<br>Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **Art. 60.**<br>Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 4. – *De la Chambre des Députés***<br>*Section 1. – Fonctions et composition* | | |
| **Art. 50.**<br>La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **Art. 61.**<br>La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 51, paragraphes 3 à 6**<br>(3) La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.<br>(4) L'élection est directe.<br>(5) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi.<br>(6) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 62.**<br>(1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.<br>(2) L'élection est directe.<br>(3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi.<br>(4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 52, alinéas 1er et 2**<br>Pour être électeur, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **Art. 63.**<br>Pour être électeur, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 52, alinéas 3 et 4**<br>Pour être éligible, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4° être domicilié dans le Grand-Duché.<br>Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **Art. 64.**<br>Pour être éligible, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4° être domicilié dans le Grand-Duché.<br>Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 53.**<br>Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles: | **Art. 65.**<br>Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention: | | **Art. 65.**<br>Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles ceux qui sont privés du droit de vote, d'élection et d'éligibilité par condamnation pénale. |
| 1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation;<br>3° les majeurs en tutelle. | 1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation. | | |
| Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu. | Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu. | | Aucun autre cas d'exclusion ne peut être prévu.<br>Les cours et tribunaux peuvent, dans les cas prévus par la loi, prononcer l'interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité. La durée de l'interdiction de ces droits ne peut pas excéder dix ans en cas de condamnation pour crime et cinq ans en cas de condamnation pour délit. |
| Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | | Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. |
| **Art. 54, paragraphes 1er et 2**<br>(1) Le mandat de député est incompatible: | **Art. 66.**<br>(1) Le mandat de député est incompatible: | | **Art. 66.**<br>(1) Le mandat de député est incompatible : |
| 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service. | 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service. | **X** | 1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire et de magistrat de l'ordre administratif;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br>6° avec la qualité de fonctionnaire définitivement nommé et d'employé de l'Etat ou de salarié sous contrat à durée indéterminée exerçant un emploi rémunéré par l'Etat, par un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, par une commune, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance d'une commune, ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi à durée indéterminée rémunéré par la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois. |
| (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | | (2) Les agents se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| | | | (3) En cas d'acceptation du mandat de parlementaire, qui est constatée par la prestation du serment de parlementaire, les membres du Gouvernement et les conseillers d'Etat sont démissionnés de plein droit de leur fonction sous réserve du droit acquis à la pension dans les conditions et limites fixées par la loi.<br>**A titre subsidiaire**<br>**Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire et de magistrat de l'ordre administratif;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. |
| **Art. 58.**<br>Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger, et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 67.**<br>Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 54, paragraphe 3**<br>(3) Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 68.**<br>Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 55.**<br>Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | **Art. 69.**<br>Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | | *à supprimer.* |
| **Art. 56.**<br>Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 70.**<br>Les députés sont élus pour cinq ans. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 2. – Organisation et fonctionnement* | | |
| **Art. 57.**<br>(1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>(2) A leur entrée en fonctions, ils prêtent le serment qui suit:<br>„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat."<br>(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre. | **Art. 71.**<br>(1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement.<br>(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 60.**<br>A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **Art. 72.**<br>A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 61.**<br>Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **Art. 73.**<br>Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 62.**<br>Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.<br>La Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | **Art. 74.**<br>Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.<br>La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 51, paragraphe 2**<br>(2) L'organisation de la Chambre est réglée par la loi.<br>**Art. 70.**<br>La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | **Art. 75.**<br>La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 72, paragraphes 1er et 3**<br><br>(1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.<br><br>(3) Toute session est ouverte et close par le Grand-Duc en personne, ou bien en son nom par un fondé de pouvoirs nommé à cet effet. | **Art. 76.**<br>(1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.<br>(2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.<br>(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 72, paragraphe 2**<br>(2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement, il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés. | **Art. 77.**<br>La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.<br>Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 74.**<br>Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre.<br><br>Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | **Art. 78.**<br>Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99.<br>Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 3. – Attributions législatives* | | |
| **Art. 47, alinéa 1er**<br>Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption. | **Art. 79.**<br>Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 47, alinéa 2**<br>La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de lois. | **Art. 80.**<br>Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 46.**<br>L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. | **Art. 81.**<br>Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 66.**<br>La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. | **Art. 82.**<br>La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 65.**<br>La Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Ce vote intervient toujours par appel nominal.<br>A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 83.**<br>La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal.<br>A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 59.**<br>Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 84.**<br>Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 34.**<br>Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. | **Art. 85.**<br>La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. | | **Art. 85.**<br>Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. |
| | **Art. 86.**<br>L'initiative législative populaire est réglée par la loi. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 51, paragraphe 7**<br>(7) Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 87.**<br>La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 4. – Autres prérogatives de la Chambre des Députés* | | |
| **Art. 64.**<br>La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. | **Art. 88.**<br>La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 67, alinéa 2**<br>La Chambre a le droit de renvoyer aux membres du Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. – Les membres du Gouvernement donneront des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre le demandera. | **Art. 89.**<br>La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| | *Section 5. – Statut du député* | | |
| **Art. 68.**<br>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. | **Art. 90.**<br>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. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 69.**<br>A l'exception des cas visés par l'article 68, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.<br>Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre.<br>L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | **Art. 91.**<br>A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.<br>Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br>L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 75.**<br>Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | **Art. 92.**<br>Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 5. – *Du Gouvernement*** | | |
| **Art. 76, alinéa 1er**<br>Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins. | **Art. 93.**<br>Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 77.**<br>Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement.<br><br>**Art. 76, alinéa 1er**<br>Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.<br><br>**Art. 110, paragraphe 2**<br>(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant:<br>„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | **Art. 94.**<br>(1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.<br><br>(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.<br><br>(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit:<br>„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 95.**<br>Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 96.**<br>Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 76, alinéa 2**<br>Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 97.**<br>Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Art. 98.**<br>(1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.<br><br>(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 99.**<br>(1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.<br>(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.<br>(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 35.**<br>Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | **Art. 100.**<br>(1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | | **Art. 100.**<br>(1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.<br>**A titre subsidiaire**<br>**Art. 100.** (1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>(2) A l'exception de ce qui est prévu à l'article 94 (2), aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 78.**<br>Les membres du Gouvernement sont responsables. | **Art. 101.**<br>(1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. | | **Art. 101.**<br>(1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. |
| | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. |
| | (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. | | (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. |
| | (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | | (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. |
| **Art. 116.**<br>Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. | (5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions. | | (5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions. |
| | La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. | | La Cour d'appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. |
| | Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. | | Seul le ministère public près la Cour suprême peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. |
| | L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire. | | L'appel sera porté devant la Cour suprême, qui évoquera l'affaire. |
| **Art. 81.**<br>En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. | (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. | | (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. |
| **Art. 83.**<br>Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre. | (7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. | | (7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 80.**<br>Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.<br>La Chambre peut demander leur présence. | **Art. 102.**<br>(1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>(2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.<br>(3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.<br>(4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat. | | **Art. 102.**<br>(1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>(2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.<br>(3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.<br>(4) Sur demande du chef de l'Etat le Gouvernement démissionnaire continuera à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement.<br>**A titre subsidiaire**<br>(4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat et prend les mesures exceptionnelles commandées par l'urgence. |
| | **Chapitre 6. – *Du Conseil d'Etat*** | | |
| **Art. 83*bis*.**<br>Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.<br>L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 103.**<br>Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.<br>L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| | **Chapitre 7. – *De la Justice***<br>*Section 1. – Dispositions communes* | | **Chapitre 7. – *Du pouvoir judiciaire***<br>*Section 1. – Dispositions communes* |
| **Art. 49.**<br>La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux.<br>Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. | **Art. 104.**<br>La justice est rendue par les cours et tribunaux. | | **Art. 104.**<br>Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.<br>Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. |
| | **Art. 105.**<br>Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.<br>Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. | | **Art. 105.**<br>(1) L'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles est garantie.<br>(2) Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles. Le Ministre de la Justice peut arrêter des directives générales de politique criminelle. |
| **Art. 84.**<br>Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. | **Art. 106.**<br>Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. | **X** | **Art. 106.**<br>Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. |
| **Art. 85.**<br>Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 107.**<br>Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **X** | **Art. 107.**<br>Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire, sauf les exceptions établies par la loi. |
| **Art. 86.**<br>Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **Art. 108.**<br>Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 87.**<br>Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice. | **Art. 109.**<br>L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 88.**<br>Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les moeurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **Art. 110.**<br>Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 89.**<br>Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 111.**<br>Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 95, 1ère phrase**<br>Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 112.**<br>Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **X** | *En suspens.* |
| **Art. 95, 2ème phrase**<br>– La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 113.**<br>La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **X** | **Art. 113.**<br>La Cour suprême règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. |
| **Art. 91.**<br>Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. – Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. – Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.<br><br>Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 114.**<br>Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.<br>Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | | **Art. 114.**<br>(1) Les juges de l'ordre judicaire et de l'ordre administratif sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par une décision judiciaire. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.<br><br>Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.<br><br>(2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi.<br><br>(3) L'instruction des affaires disciplinaires visant les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif relève du Conseil national de la Justice. Statuent comme juridiction de première instance sur les affaires disciplinaires, la Cour d'appel compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et la Cour administrative compétente à l'égard des magistrats de l'ordre administratif. En appel, le contentieux disciplinaire relève de la Cour suprême compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.<br><br>(4) En matière disciplinaire, la loi détermine la procédure et les sanctions. |
| **Art. 92.**<br>Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi. | **Art. 115.**<br>Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. | | **Art. 115.**<br>Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que de ceux de la Cour suprême, sont fixés par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 93.**<br>Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **Art. 116.**<br>Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 2. – Des juridictions de l'ordre judiciaire* | | |
| **Art. 90.**<br>Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice. | **Art. 117.**<br>Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. | | **Art. 117.**<br>Les magistrats du siège sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice.<br>Les magistrats du parquet sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de la Justice et avis conforme du Conseil national de la Justice.<br>Les critères, les modalités et la procédure de nomination sont déterminés par la loi. |
| **Art. 94.**<br>Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.<br>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | **Art. 118.**<br>Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.<br>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | *Section 3. – Des juridictions administratives* | | *Section 3. – Des juridictions de l'ordre administratif* |
| **Art. 95*bis*.**<br>(1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.<br>(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi. | **Art. 119.**<br>(1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.<br>(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi. | | **Art. 119.**<br>(1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br>(3) Les attributions et l'organisation des juridictions de l'ordre administratif sont réglées par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.<br><br>(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif. | (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. | | (4) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice. La procédure et les modalités de nomination sont déterminées par la loi. |
| | *Section 4. – De la Cour Constitutionnelle* | | |
| **Art. 95*ter*.**<br><br>(1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br><br>(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 l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.<br><br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.<br><br>(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 120.**<br><br>(1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br><br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br><br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.<br><br>(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **X** | *En suspens.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| | | | *Section 5.– Du Conseil national de la Justice* |
| | | | **Art. 120*bis*.**<br>La loi crée un Conseil national de la Justice ayant pour missions de garantir l'indépendance de la Justice et d'accompagner le fonctionnement de la Justice.<br>Le Conseil national de la Justice exerce ses compétences dans les matières déterminées par les articles 114, 117 et 119 de la Constitution ainsi que par la loi.<br>La composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la Justice sont déterminés par la loi. |
| | **Chapitre 8. – *Des relations internationales*** | | |
| **Art. 37, alinéa 1er**<br>Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 121.**<br>Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.<br>Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 49*bis*.**<br>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.<br>**Art. 37, alinéa 2**<br>Les traités visés au Chapitre III, § 4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2. | **Art. 122.**<br>L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 37, alinéa 4**<br>Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 123.**<br>Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | | **Art. 123.**<br>(1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.<br>(2) Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l'application des actes de l'Union européenne. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 118.**<br>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. | **Art. 124.**<br>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. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 9. – *De la Force publique*** | | |
| **Art. 97.**<br>L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi. | **Art. 125.**<br>L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 37, dernier alinéa, 1ère partie de la phrase**<br>Le Grand-Duc commande la force armée. | **Art. 126.**<br>Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 37, dernier alinéa, 2ème partie de la phrase**<br>Il 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 114, alinéa 2 de la Constitution. | **Art. 127.**<br>Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 10. – *Des Finances*** | | |
| **Art. 99, 1ère phrase**<br>Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. | **Art. 128.**<br>Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 100.**<br>Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. – Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 129.**<br>Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 101.**<br>Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **Art. 130.**<br>Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 99, 2ème à 7ème phrases**<br>– Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. – Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise. – Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise. – Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | **Art. 131.**<br>(1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés.<br><br>(2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.<br><br>(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | | **Art. 131.**<br>(1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel l'assentiment de la Chambre des Députés n'est pas requis.<br><br>(2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.<br><br>(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. |
| **Art. 103.**<br>Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 132.**<br>Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 104.**<br>Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. – Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 133.**<br>Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 105.**<br>(1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. | **Art. 134.**<br>(1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| (2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.<br><br>(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | (2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.<br><br>(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 106.**<br>Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | **Art. 135.**<br>Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 11. – *Des Communes*** | | |
| **Art. 107, paragraphes 1er et 2**<br>(1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.<br><br>(2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.<br><br>**Art. 99, 8ème et 9ème phrases**<br>– Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal. – La loi détermine les exceptions dont l'expérience démontrera les nécessités relativement aux impositions communales. | **Art. 136.**<br>(1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.<br><br>(2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.<br><br>(3) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal.<br><br>Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle. | | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 107, paragraphes 3 à 6**<br><br>(3) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.<br><br>(4) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de „l'article 114, alinéa 2" de la Constitution.<br><br>(5) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.<br><br>(6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | (4) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.<br><br>(5) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution.<br><br>(6) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.<br><br>(7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.<br><br>(8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 108.**<br><br>La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **Art. 137.**<br><br>La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| | **Chapitre 12. – *Des Etablissements publics*** | | |
| **Art. 108*bis*.**<br>La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 138.**<br>La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| | **Chapitre 13. – *Dispositions particulières*** | | |
| **Art. 110, paragraphe 1er**<br>(1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | **Art. 139.**<br>Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 112.**<br>Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 140.**<br>Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 113.**<br>Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 141.**<br>Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |
| **Art. 114.**<br>Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.<br>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | **Art. 142.**<br>Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.<br>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | **X** | *Accord avec la proposition de révision.* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | | *Position du Gouvernement (22.6.2011)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 115.**<br>Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | **Art. 143.**<br>Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | **X** | **Art. 143.**<br>Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. |
| | **Art. 144.**<br>Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.<br>Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | | **Art. 144.**<br>Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être publiée au Mémorial.<br>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière.<br>**A titre subsidiaire**<br>**Art. 144.**<br>Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2.<br>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière. |
| | **Art. 145.**<br>Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | | **Art. 145.**<br>Les dispositions de l'article 42 sont pour la première fois d'application à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. |

# 6030/06

# N° 6030[6]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(6.6.2012)

**SOMMAIRE:**


| | *page* |
|---|---|
| *Introduction* | 3 |
| **Considérations générales:** | |
| 1. L'évolution passée du cadre constitutionnel | 4 |
| 2. Les raisons plaidant en faveur d'une nouvelle Constitution | 5 |
| 3. Les orientations de l'avis du Conseil d'Etat | 7 |
| 4. L'énoncé de la **structure de la nouvelle Constitution selon le Conseil d'Etat** *(cf. aussi Annexe 1)* | 10 |
| **Examen des articles de la proposition de révision** *(PPR)***:** | |
| Chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants *(Art. 1er à Art. 10 PPR)* | 12 |
| Chapitre 2.– Des libertés publiques et des droits fondamentaux *(Art. 11 à Art. 41 PPR)* | 19 |
| Chapitre 3.– Du Grand-Duc *(Art. 42 à Art. 60 PPR)* | 37 |
| Chapitre 4.– De la Chambre des Députés *(Art. 61 à Art. 92 PPR)* | 57 |
| Chapitre 5.– Du Gouvernement *(Art. 93 à 102 PPR)* | 84 |
| Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat *(Art. 103 PPR)* | 97 |
| Chapitre 7.– De la Justice *(Art. 104 à Art. 120 PPR)* | 99 |
| Chapitre 8.– Des relations internationales *(Art. 121 à Art. 124 PPR)* | 113 |
| Chapitre 9.– De la Force publique et Chapitre 10.– Des Finances *(Chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, selon le Conseil d'Etat)* *(Art. 125 à Art. 127 PPR et Art. 128 à Art. 135 PPR)* | 116 |

Chapitre *12*.– Des établissements publics 127
*(Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels, selon le Conseil d'Etat)*
*(Art. 138 PPR)*
Chapitre *11*.– Des Communes 129
*(Art. 136 et Art. 137 PPR)*
Chapitre 11.– De la révision constitutionnelle 136
*(chapitre nouveau selon le Conseil d'Etat)*
Chapitre 13.– Dispositions particulières 136
*(Chapitre 12.– Des dispositions finales, selon le Conseil d'Etat)*
*(Art. 139 à Art. 145 PPR)*

**ANNEXES:**

**Annexe 1: Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, telle que proposée par le Conseil d'Etat** 144
*Séquence des articles selon le Conseil d'Etat, avec renvois respectifs aux articles de la proposition de révision*
**Annexe 2: Textes juxtaposés** 160
(Constitution actuelle – Proposition de révision – Avis du Conseil d'Etat – Observations)
*Séquence des articles de la proposition de révision avec, en regard, les textes correspondants de la Constitution actuelle, de la version du Conseil d'Etat et des propositions du Gouvernement*

*

# AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(6.6.2012)

Par dépêche du 28 avril 2009, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée le 21 avril 2009 au nom de sa commission par le député Paul-Henri Meyers, président de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, et déclarée recevable, le 28 avril 2009 (doc. parl. n° 6030). Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'avis intérimaire n° 544/2009 sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg, adopté par la Commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit) du Conseil de l'Europe lors de sa 81e réunion (11-12 décembre 2009), ci-après: „avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise".

Par dépêche du 26 mars 2010, le Premier ministre a informé le Conseil d'Etat que la Chambre des députés s'était prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de révision (doc. parl. n° 6030[1]). Le 14 avril 2010, le président du Conseil d'Etat a soumis à l'attention de la Chambre des députés quelques considérations générales sur la procédure d'un vote d'acceptation ou de rejet de la poursuite de propositions de loi en l'absence d'avis du Conseil d'Etat, procédure de vote préalable qui, aux yeux du Conseil d'Etat, ne répond ni au texte ni à l'esprit de la Constitution (doc. parl. n° 6030[2])[1].

Par dépêche du 15 juillet 2011, la prise de position du Gouvernement arrêtée par le Conseil de gouvernement en date du 22 juin 2011 a été communiquée au Conseil d'Etat. Celle-ci était accompagnée d'une table des matières et d'un tableau synoptique juxtaposant les textes de la Constitution actuelle, de la proposition de révision et les modifications proposées par le Gouvernement (doc. parl. n° 6030[5]).

Par dépêche du 19 décembre 2011, les avis suivants lui ont été communiqués:

– l'avis du Conseil de l'ordre des avocats du Barreau de Luxembourg du 9 juillet 2010 (doc. parl. n° 6030[3]);
– l'avis commun de la Cour supérieure de justice, du Parquet général, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de paix de Diekirch (s.d.) (doc. parl. n° 6030[4], p. 1 à 8);
– l'avis de la Cour administrative du 24 septembre 2009 (doc. parl. n° 6030[4], p. 8);
– l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (s.d.) (doc. parl. n° 6030[4], p. 15);
– l'avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette du 1er octobre 2009 (doc. parl. n° 6030[4], p. 18).

Le Conseil d'Etat fera encore état du projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution à l'endroit de son examen du chapitre 5 de la proposition de révision (doc. parl. n° 5339). Ledit projet de révision, élaboré par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a été soumis au Conseil d'Etat par dépêche du 26 avril 2004 et était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire des articles.

En vue de l'élaboration du présent avis, le Conseil d'Etat a eu un échange de vues avec une délégation de la Commission de Venise, le 14 octobre 2009.

*

1 Le règlement de la Chambre des députés (texte coordonné à jour au 14 mars 2012) en tient compte (cf. titre II, chapitre 3.– *De la discussion des projets de loi et des propositions de loi*, articles 67 à 70).

## CONSIDERATIONS GENERALES

### 1. L'évolution passée du cadre constitutionnel

Les premières décennies après la création du Grand-Duché de Luxembourg comme Etat indépendant, suite au Traité de Vienne du 9 juin 1815, ont été caractérisées par une grande instabilité sur le plan constitutionnel.

Dès l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale néerlandaise (*„Grondwet"*) de 1815, celle-ci a été appliquée au Grand-Duché de Luxembourg: „Le grand-duché de Luxembourg, tel qu'il est limité par le traité de Vienne, étant placé sous la même souveraineté que le royaume des Pays-Bas, sera régi par la même loi fondamentale, sauf ses relations avec la confédération germanique".[2]

Suite à la Révolution belge de 1830, le Grand-Duché, à l'exception de la ville-forteresse de Luxembourg, se trouvait placé sous le régime de la Constitution belge de 1831 aux termes de laquelle notre pays devint l'une des neuf provinces du nouveau royaume: „La Belgique est divisée en provinces. – Ces provinces sont: Anvers, le Brabant, …, le Luxembourg, Namur, sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique".[3]

Le Traité de Londres du 19 avril 1839 rétablit la souveraineté du Roi Grand-Duc Guillaume Ier sur le territoire actuel de notre pays. Par l'ordonnance royale grand-ducale du 12 octobre 1841 portant Constitution d'Etats pour le Grand-Duché de Luxembourg, le Roi Grand-Duc Guillaume II fut d'accord d'„établir dans Notre Grand-Duché une administration stable et conforme à sa situation et à ses besoins", et il se résolut „de leur (= à Nos sujets du Luxembourg) accorder une Constitution d'Etats en harmonie avec les statuts de la Confédération germanique"[4].

Le 9 juillet 1848, Guillaume II consentit „de commun accord avec l'Assemblée des Etats, réunis en nombre double, conformément à l'article 52 de la Constitution d'Etats, du 12 octobre 1841" à une nouvelle Constitution[5], calquée sur le modèle belge de 1831.

Or, dans le préambule de son ordonnance royale grand-ducale du 27 novembre l856, Guillaume III considéra „que la Constitution du 9 juillet 1848, œuvre de temps agités, contient des dispositions contraires aux principes fondamentaux de la Confédération germanique, dont le Grand-Duché de Luxembourg fait partie, d'après les actes et traités qui l'ont érigé en Etat indépendant", tout en estimant de son devoir d'„assurer … à Nos sujets Luxembourgeois un régime tutélaire des libertés et des garanties réelles" et de décréter une révision de la Constitution[6].

La Constitution de 1868, formellement la loi du 17 octobre 1868 portant révision de la Constitution du 27 novembre 1856[7], est, nonobstant les modifications intervenues depuis son adoption, toujours en vigueur. Contrairement aux constitutions précédentes, elle se passe au préambule de tout commentaire explicatif, mais se limite à une simple évocation de ses fondements procéduraux.

Depuis son accès en 1815 à une indépendance du moins formelle, le Grand-Duché a ainsi connu sept régimes constitutionnels successifs en un peu plus d'un demi-siècle.

La période allant de 1868 à la fin de la Première Guerre mondiale était par contre sur le plan constitutionnel imprégnée de stabilité, car ce n'est que par le cycle de révisions du 15 mai 1919 que la Constitution de 1868 a été modifiée pour la première fois. Comme le relève à juste titre le commentaire joint à la proposition de révision sous examen, les travaux préparant cette révision avaient certes dès 1913 abordé la question d'une refonte générale du texte constitutionnel, sans que ce projet ait pourtant connu d'autres suites[8]. Les modifications postérieures apportées à la Constitution remontent, les premières, à 1948, les secondes, à 1956. En 1948, non moins de 15 articles ont été modifiés par plusieurs lois de révision datées des 28 avril, 6 mai, 15 mai et 21 mai. Celles de 1956 ont notamment comporté l'introduction de l'article 49*bis* permettant de transférer temporairement l'exercice de prérogatives de puissance publique à des institutions de droit international.

---

2 Cf. Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas du 24 août 1815, art. 1er, alinéa 2.

3 Cf. décret du 7 février 1831 portant promulgation de la Constitution de la Belgique, art. 1er, alinéas 1er et 2.

4 Cf. Mémorial Administratif et Législatif, 1841 (s.d.), Actes législatifs, n° 51, p. 425-436.

5 Cf. Mémorial Administratif et Législatif, n° 52 du 21 juillet 1848, p. 389-414.

6 Cf. Mémorial I n° 28 du dimanche, 30 novembre 1856, p. 211-223.

7 Cf. Mémorial I n° 23 du 22 octobre 1868, p. 213-219.

8 Cf. le rapport du député Michel Welter, Compte-Rendu de la Chambre des députés 1911-1913, Annexes.

Le rythme des révisions constitutionnelles s'est accéléré dès la fin des années 1970 jusqu'en 2003, période qui a connu 17 cycles de modifications du texte de la Constitution impliquant 36 articles différents (dont l'abrogation des articles 73 et 121 et l'ajout des articles 10*bis*, 83*bis*, 95*bis* et 95*ter*), dont certains ont été modifiés deux voire trois fois de suite. Les jurisprudences de la Cour constitutionnelle, nouvellement créée en 1996, et de la Cour européenne des droits de l'Homme, de plus en plus étoffées, ainsi que la simplification de la procédure de révision de la Constitution et la modification afférente de l'article 114 par la loi de révision du 19 décembre 2003 ont conduit à un espacement encore plus réduit des modifications qui se suivaient dorénavant avec en moyenne plus de 2 révisions par an.

Au cours des 110 premières années d'existence du texte de 1868, le constituant a fait un usage très parcimonieux de sa prérogative de révision. En fait, il n'y a eu durant cette période que 5 cycles de révisions (en 1919, en 1948, en 1956, en 1972 et en 1979). Au cours du quart de siècle suivant (1980 à 2003), une quinzaine de cycles de révisions constitutionnelles a eu lieu. Entre 2004 et 2009, soit en moins de six ans, la Chambre des députés a procédé à non moins de 10 cycles de révisions supplémentaires.

Dans son avis du 9 décembre 2008 sur le projet de révision de l'article 34 de la Constitution[9], passage cité par les auteurs de la proposition de révision, le Conseil d'Etat s'inquiéta du rythme toujours plus rapide auquel se suivaient les révisions de notre Loi fondamentale pour conclure qu'„Il en résultera inexorablement une banalisation des révisions constitutionnelles. Cette tendance va au détriment de la stabilité de la Constitution qui cède trop facilement aux besoins passagers et momentanés de la politique. Cette évolution mettra à la longue en cause la rigidité, garantie pourtant essentielle à la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires". Le Conseil d'Etat voit dans la refonte générale de notre charte fondamentale la perspective d'un retour à une plus grande sérénité en la matière où il serait possible de freiner le rythme des changements.

### 2. Les raisons plaidant en faveur d'une nouvelle Constitution

Il ne fait pas de doute que les compromis rédactionnels retenus lors de l'élaboration de la Constitution de 1868 avaient donné lieu à une terminologie parsemée de formules incertaines, d'ambiguïtés et de fictions qui laisse beaucoup de place à l'interprétation[10]. Au fil du temps, l'âge toujours plus respectable d'une Constitution qui s'approche entre-temps de son 145e anniversaire a, pour sa part, aidé à creuser les divergences toujours plus voyantes entre la Constitution écrite et la Constitution vécue[11], rendant la lecture et la compréhension du texte constitutionnel de moins en moins aisées. Il est évident qu'à la longue ces difficultés réclament une adaptation des dispositions en place tenant compte des réalités institutionnelles et adoptant le langage contemporain[12].

Les auteurs de la proposition de révision rappellent que la question d'une refonte de la Constitution avait déjà été itérativement soulevée et avait notamment conduit le Gouvernement issu des élections parlementaires de 1984 à lancer un grand débat national sur l'intérêt et la portée d'une telle refonte qui associait les forces vives de la Nation, les milieux juridiques et scientifiques ainsi que les associations soucieuses de notre environnement humain et de la qualité de la vie[13].

---

9 Cf. doc. parl. n° 5967[2].

10 Alphonse Huss, „La Constitution dans la perspective historique", Feuille de liaison de la Conférence St. Yves, n° 82, mars 1989, p. 4: „Par la nouvelle rédaction on s'est efforcé de traduire la théorie démocratique d'une façon ne heurtant guère et épargnant plutôt l'idéal monarchique … ce qui se répercutait sensiblement sur la terminologie employée."

11 Cf. discours du président du Conseil d'Etat Pierre Mores, prononcé à l'occasion de la célébration officielle du 150e anniversaire du Conseil d'Etat, le 27 novembre 2006, Service information et presse, 2006: „Face à l'abîme vertigineux entre la Constitution *écrite* et la Constitution *vécue*, entre les attentes des uns et des autres, entre la théorie et la pratique, n'avons-nous pas intérêt, tous ensemble, à imaginer une troisième Constitution, la Constitution *à écrire* en vue de sortir d'une situation inconfortable qui, en fait et à la longue, n'arrange personne?"

12 Cf. Alex Bonn „Faut-il procéder à une réforme globale de la Constitution? – Réflexions sur la réforme de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg", Institut grand-ducal, section des Sciences morales et politiques, 1988, p. 11 et suivantes: „La question se pose évidemment si une Constitution ainsi itérativement révisée, pour ne pas dire rapiécée, ne devrait pas faire l'objet d'une refonte globale pour présenter après une cure de rajeunissement et d'embellissement le tableau d'une Constitution démocratique contemporaine répondant non seulement aux idées, mais également à la manière d'expression d'aujourd'hui".

13 Cf. doc. parl. n° 3342[1], session parlementaire 1988-1989.

Dans la lignée des propositions reprises dans l'ouvrage „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux", édité en 2006 à l'occasion de son 150e anniversaire, le Conseil d'Etat souscrit à la volonté d'une modification d'ensemble de la Constitution de 1868.

La proposition de révision n'évoque pas explicitement l'objectif d'un remplacement intégral de la Constitution actuelle, mais se contente de viser un nouvel ordonnancement, voire une refonte globale des dispositions en place. Or, cette impression doit être nuancée à la lumière de l'alinéa final de l'exposé des motifs joint à la proposition de révision qui retient que: „Toutefois, il faudra ajouter en cours de procédure de révision un article nouveau prévoyant l'abrogation de la Constitution en vigueur et réglant la question de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution"[14]. Le Conseil d'Etat est à son tour d'avis qu'il ne faut pas voir dans cette proposition un ensemble important de modifications à apporter au texte existant, mais qu'il y a lieu de considérer celle-ci résolument comme projet de rédaction d'une Constitution nouvelle. Aussi ne se borne-t-il pas à examiner les seuls changements que la commission parlementaire prévoit d'apporter aux dispositions constitutionnelles en place, à leur agencement et à leur numérotation, mais il entend analyser la proposition sous avis dans l'optique d'une mise à jour générale du texte constitutionnel. Le Conseil d'Etat se propose dès lors d'élargir la réflexion entamée par les auteurs de la proposition de révision en y intégrant d'autres aspects qu'ils n'ont pas estimé nécessaire, voire opportun de changer, chaque fois qu'à son avis il y a des arguments pour remettre en question le principe, le contenu ou l'agencement actuel de telle disposition qui a été laissée en l'état.

Dans sa démarche, le Conseil d'Etat a pris soin de comparer la Constitution en vigueur et la proposition de révision avec les textes constitutionnels des autres pays européens ainsi qu'avec les conventions internationales sur les droits de l'Homme et les libertés individuelles. De la sorte, les actes internationaux et étrangers consultés ont servi à maintes reprises d'inspiration, voire de modèle pour des propositions de texte alternatives qu'il se permet de formuler à l'endroit de telle disposition de la proposition de révision.

Aux termes de l'exposé des motifs joint à la proposition de révision, il existe d'après les auteurs trois raisons majeures qui plaident pour la refonte prévue: „la modernisation de la terminologie désuète par endroits, la nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs et l'inscription dans la Constitution des dispositions relevant d'une pratique coutumière et inscrites dans d'autres textes échappant à l'intervention du législateur".[15] La volonté de moderniser les idées et le libellé des dispositions constitutionnelles tient au constat que „l'acception des mots et concepts qu'elle tend à exprimer ne correspond plus à la signification qu'ont les mêmes termes de nos jours"[16]. Un dernier motif et non le moins important, qui est sous-jacent aux modifications projetées, découle du souci d'éliminer les fictions qui demandent „une interprétation des textes constitutionnels qui ne correspond plus avec le texte réel"[17]. Par contre, la commission parlementaire entend largement conserver la structure actuelle de la Constitution traitant successivement en une douzaine de chapitres de l'identification de l'Etat luxembourgeois, du catalogue des droits et libertés fondamentaux, des institutions de l'Etat et des communes, des règles de fonctionnement des institutions, des administrations et organismes publics, ainsi que de la révision constitutionnelle.

Selon la Commission de Venise, l'objectif de cohérence recherché, consistant à „faire correspondre le texte de la Constitution à la pratique constitutionnelle et [à] supprimer les dispositions désormais caduques"[18], est largement atteint.

Elle note pourtant que „Le texte du chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux ne correspond pas entièrement aux traités internationaux en la matière applicables au Luxembourg, notamment en ce qui concerne les restrictions aux droits et libertés. Afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, et si le constituant ne souhaite pas reprendre systématiquement le texte des traités en cause, on peut se demander s'il ne faudrait pas préciser clairement dans la Constitution que les dispositions normatives de conventions internationales relatives aux droits de l'homme sont d'applicabilité directe et priment l'ensemble du droit interne"[19].

---

14 Cf. doc. parl. n° 6030, p. 8.

15 Cf. doc. parl. n° 6030, p. 5.

16 *Ibidem.*

17 *Ibidem.*

18 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 131.

19 Cf. *op. cit*., point 133.

Elle constate enfin que „Les changements les plus importants concernent la structure institutionnelle et surtout les pouvoirs et prérogatives du Grand-Duc. Néanmoins, pour des raisons historiques notamment, beaucoup de pouvoirs restent formellement attribués au Grand-Duc alors que dans la réalité ils sont exercés par le Gouvernement. On peut se demander dans quelle mesure cela devrait être précisé“[20]. Le Conseil d'Etat se rend compte des divergences notables qui existent à ce dernier égard entre la proposition de révision parlementaire et la prise de position afférente du Gouvernement. Si dans le premier cas il est prévu de libérer le Grand-Duc de nombre de ses attributions actuelles au motif que l'exercice en est purement formel, le Gouvernement adopte en la matière une position bien plus réservée tendant à maintenir les fonctions symboliques du Chef de l'Etat et les compétences procédurales attachées à ces attributions.

Lors de l'examen du texte que les auteurs de la proposition de révision prévoient de retenir pour la future Constitution, le Conseil d'Etat entend procéder suivant une vue d'ensemble qui portera tant sur le contenu des différents articles proposés que sur leur cohérence avec les autres éléments du dispositif et sur leur agencement dans la structure d'ensemble de la nouvelle Constitution.

Il note enfin que les auteurs de la proposition de révision se sont efforcés de recentrer l'architecture institutionnelle du pays autour du principe parlementaire. Cette préoccupation s'insère avantageusement dans la continuité de l'histoire politique du Luxembourg, depuis la Constitution de 1848. Cette articulation du texte constitutionnel avait certes été mise entre parenthèses dans la Constitution de 1856. Elle avait aussi souffert sous l'effet des compromis rédactionnels concédés lors de l'adoption de la Constitution de 1868, à un moment où la Chambre, voulant ménager d'éventuelles susceptibilités du monarque, était disposée à renoncer au rétablissement fidèle du régime parlementaire de 1848. L'ensemble des retouches et des modifications au fond, parfois incisives, qui y ont par la suite été apportées à la Constitution actuelle, notamment par les révisions de 1919 et de 1948, n'ont pas permis d'éliminer les imperfections dont le texte se trouve entaché depuis 1868.

Le Conseil d'Etat se félicite que la commission parlementaire ait pris soin de concevoir le libellé de sa proposition de révision en vue d'en éradiquer de façon systématique les tares décrites. Il entend soutenir cette démarche tout en proposant de la compléter aux endroits où cela peut, à ses yeux, s'avérer indiqué.

### 3. Les orientations de l'avis du Conseil d'Etat

D'autres constitutions européennes, dont celles de l'Espagne, de l'Allemagne, de la France, du Portugal et de la Suisse, introduisent leur dispositif par un préambule où alternent les références aux droits de l'Homme, aux aspirations d'égalité et de liberté, à l'indépendance ou à la cohésion nationale, aux fondements démocratiques de la société, à la solidarité nationale et à l'ouverture vers le monde. Les premières constitutions luxembourgeoises avaient à leur tour aussi énoncé en préambule la volonté des monarques d'octroyer soit seul, soit avec l'accord d'une assemblée d'élus, une charte fondamentale seyant aux intérêts de „Nos sujets Luxembourgeois“. La Constitution de 1868 a rompu avec cette tradition et se limite à l'évocation des seuls fondements procéduraux de la loi de révision. A l'instar de la Constitution de 1868, les auteurs de la proposition de révision ont eux aussi renoncé à doter leur texte d'un préambule. Le Conseil d'Etat se rallie à l'approche choisie par la commission parlementaire.

Une deuxième question qui se pose est celle de savoir avec quel degré de précision la Constitution en projet doit encadrer l'œuvre du législateur. Quant à la réponse, le Conseil d'Etat aimerait se rapporter aux vues de Benjamin Constant à ce sujet: „Gardez-vous d'instituer une constitution tellement étroite qu'elle entrave tous les mouvements que nécessitent les circonstances. Il faut qu'elle les circonscrive et non qu'elle les gêne, qu'elle leur trace des bornes et non qu'elle les compromette.“[21] Il paraît en effet amplement suffisant que la Constitution énonce les grands principes, et qu'elle confie à la loi ordinaire le soin de les mettre en œuvre. Cette approche semble aux yeux du Conseil d'Etat la bonne, tant pour arrêter le catalogue des droits et libertés que pour déterminer les règles selon lesquelles les institutions ont à fonctionner. A son avis, il serait à cet égard indiqué de procéder à un élagage rédac-

---

20 Cf. *op. cit.*, point 134.

21 Cf. Benjamin Constant, „De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier“ (1796), Flammarion, champs classiques, 1998, p. 150.

tionnel notamment des chapitres relatifs à la Chambre des députés et au Gouvernement. Il spécifiera ce point lors de l'examen des dispositions des deux chapitres afférents.

Le Conseil d'Etat a apprécié la volonté des auteurs de la proposition de révision de mettre un terme à l'amalgame du chapitre Ier de la Constitution actuelle qui a pour partie trait à l'identification du pays comme Etat et qui comporte pour partie des dispositions relatives à l'institution et à la personne du Grand-Duc. Le nouveau contenu de l'article 1er devrait cependant, à ses yeux, d'abord documenter la volonté de la Nation d'exister et identifier le Luxembourg comme Etat avec les qualificatifs repris de l'article 1er actuel, avant de se référer dans un article subséquent à la monarchie constitutionnelle et de prévoir la dénomination officielle du pays. Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose d'évoquer formellement, à l'instar de nombre d'autres constitutions européennes, dans la Constitution même les emblèmes de l'Etat comme symboles de l'identité nationale. Comme notre pays a consenti, avec ses partenaires, au principe d'une intégration européenne, tout en y réservant entre-temps un caractère irréversible, il estime enfin qu'il y a lieu d'en faire, tout comme prévu dans plusieurs autres textes constitutionnels européens, une mention explicite dans le chapitre 1er de la nouvelle Constitution.

La proclamation des libertés individuelles et des droits fondamentaux faite dans les constitutions successives est restée largement à l'état des options prises dès le milieu du XIXe siècle. Le Conseil d'Etat partage avec les auteurs de la proposition de révision l'idée qu'il ne suffit pas de renvoyer en la matière aux textes internationaux, fussent-ils de facture plus récente, que le Luxembourg a ratifiés, mais qu'il importe que la Constitution proclame elle-même un catalogue des droits et libertés que choient les Luxembourgeois, et dont s'inspirent les fondements et le fonctionnement des institutions. Il rappelle cependant la critique de la Commission de Venise qui estime que le catalogue actuel n'est plus en phase avec les engagements internationaux[22]. Aussi propose-t-il dans le cadre de l'examen du chapitre 2 de la proposition de révision les voies pour rencontrer cette critique. Il suggère en particulier l'insertion d'une „clause transversale", inspirée de la Convention modifiée de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 29 août 1953. En vertu de cette clause, le législateur, appelé à mettre en œuvre les principes de la Constitution, devra, pour éviter de vider ces principes de leur essence, faire preuve de réserve en n'apportant aux droits et libertés que les restrictions que demandent, le cas échéant, la sécurité et l'ordre publics ou la protection des droits d'autrui dans une société démocratique[23].

En ce qui concerne les compétences et le fonctionnement des institutions, le Conseil d'Etat approuve le choix de la commission parlementaire de concevoir les dispositions constitutionnelles afférentes dans une optique purement organique, qui est également largement celle de la Constitution actuelle, et d'éviter toute confusion entre cette optique et une approche fonctionnelle visant les pouvoirs institutionnels plutôt que les institutions appelées à les exercer. De l'avis du Conseil d'Etat, il y a dans ces conditions lieu de reprendre les articles du chapitre 8.– *Des relations internationales* parmi les dispositions organiques en évoquant les fonctions visées comme attributions des organes constitutionnels compétents.

Quant à la place qui sera désormais celle du Grand-Duc dans l'architecture institutionnelle du pays, le Conseil d'Etat a opté pour une attitude plus proche de la prise de position précitée du Gouvernement. Il se prononce pour le maintien en général des compétences formelles du Chef de l'Etat. Il entend pourtant ne plus considérer, comme l'a fait le constituant du XIXe siècle, ces compétences comme des prérogatives, mais comme des attributions relevant des devoirs constitutionnels du Grand-Duc. En ce qui concerne les aspects dynastiques, le Conseil d'Etat est d'accord avec les auteurs de la proposition de révision, lorsqu'ils estiment qu'il faut supprimer dans la Constitution des renvois à d'autres textes échappant à l'intervention du législateur. Il ne peut en effet plus être question que le pacte de la famille grand-ducale décide de l'ordre de succession à la tête de l'Etat, sans que ni le constituant ni le législateur ne puissent intervenir. Dans la mesure où d'autres questions comportant des engagements juridiques ou financiers de l'Etat sont concernées, celles-ci semblent devoir trouver des réponses analogues.

Soucieux de réserver à l'élaboration des lois et des règlements une approche institutionnelle cohérente et transparente, respectueuse du principe de la hiérarchie des normes, le Conseil d'Etat entend regrouper les dispositions concernées afin de clarifier les procédures de leur adoption et de mieux

---

22 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 35.

23 Cf. notamment le paragraphe 1er de l'article 6 et les paragraphes 2 des articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

déterminer les compétences des intervenants. Cette approche comporte encore une proposition d'alléger les conditions d'alignement du droit interne aux exigences du droit de l'Union européenne. Par ailleurs, elle conduit le Conseil d'Etat à prévoir, dans la logique précitée, une reprise formelle dans la Constitution de certaines dispositions jugées essentielles qui figurent actuellement soit dans sa loi organique du 12 juillet 1996, soit dans la loi communale du 13 décembre 1988. Enfin, il lui semble opportun de conférer, dans les limites à déterminer par la loi, un pouvoir réglementaire aux chambres professionnelles en vue par exemple de pouvoir plus facilement régler la question des affiliations.

Dans l'esprit de la Commission de Venise[24], qui a noté que la Constitution fait parfois état d'une grande confiance à l'égard du législateur, le Conseil d'Etat estime que la Constitution en projet pourrait faire droit à cette remarque critique en requérant, notamment pour les lois qui touchent à des matières relevant de la substance constitutionnelle de notre ordre juridique et institutionnel, qu'elles soient votées à la majorité qualifiée. La Constitution actuelle prévoit d'ailleurs aussi cette solution à différents égards[25]. Par voie de conséquence, il propose de prévoir l'adoption à la majorité qualifiée des lois réglant les élections nationales et communales. Cette approche devrait s'appliquer aussi aux changements à apporter au territoire national, sur le transfert à des institutions internationales de l'exercice de compétences relevant de la puissance souveraine de l'Etat (comme d'ailleurs déjà prévu à l'heure actuelle), sur l'intervention du législateur dans l'ordre de succession ou sur le choix d'une nouvelle dynastie suite à une vacance du trône grand-ducal. L'obligation d'adopter la loi à la majorité qualifiée concernerait selon le Conseil d'Etat huit situations (contre quatre visées dans la Constitution actuelle), abstraction faite de la procédure de révision de la Constitution.

La prise de position gouvernementale s'écarte une nouvelle fois de façon notable de la proposition de révision parlementaire dans le domaine de la Justice. Si la commission parlementaire entend largement maintenir les dispositions de la Constitution actuelle, le Gouvernement prévoit l'institution d'une Cour suprême à la place de la Cour supérieure de justice et laisse en suspens le sort à réserver à la Cour constitutionnelle. Par ailleurs, l'institution d'un Conseil national de la justice est envisagée, institution que le Conseil d'Etat soutient dans l'optique que ce conseil aura compétence pour contribuer à l'indépendance de la Justice. Dans l'intérêt d'un avis d'ensemble sur la proposition de révision constitutionnelle de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat a retenu de procéder à une réflexion globale sur le chapitre relatif à la Justice, en dépit du fait que tant la Chambre des députés que le Gouvernement ont réservé leur position sur un certain nombre de points essentiels. Dans ces conditions, les orientations des propositions avancées en la matière seront, le cas échéant, sujettes à réexamen en fonction des options politiques que la Chambre des députés retiendra en définitive. Confronté au triple choix à faire en matière d'organisation future de l'appareil judicaire entre le *statu quo*, la fusion des deux ordres juridictionnels sous l'autorité d'une Cour suprême ou le maintien des deux ordres administratif et judiciaire coiffés par une Cour suprême unique qui regroupera les fonctions de la Cour de cassation actuelle, étendues à l'ordre administratif, et celles de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat se prononce pour la troisième solution. Cette façon nouvelle d'organiser la Justice permettra en effet d'appliquer la procédure de cassation aux décisions juridictionnelles de l'ordre administratif au même titre qu'à celles de l'ordre judiciaire, assurant par là l'indépendance des deux ordres juridictionnels tout en garantissant l'homogénéité de la jurisprudence au sommet. Grâce à cette Cour suprême, il sera encore possible d'assurer uniformément le respect de la hiérarchie des normes, tant en matière de contrôle de la constitutionnalité et de la conventionalité des lois qu'en matière de contrôle de la légalité des règlements. L'instauration d'une Cour suprême dotée des compétences précitées devra logiquement conduire à la suppression de la Cour constitutionnelle. Enfin, il échet, de l'avis du Conseil d'Etat, d'aligner davantage les garanties constitutionnelles actuelles du justiciable aux exigences du droit international que le Luxembourg s'est engagé d'appliquer.

La proposition de révision maintient, à l'instar de la Constitution actuelle, deux chapitres à part traitant l'un de la force publique et l'autre des finances publiques. Selon le Conseil d'Etat, la structure de la nouvelle Constitution pourrait être allégée en regroupant dans un seul chapitre les dispositions relatives à la force publique et aux finances publiques, y compris les dispositions concernant le budget de l'Etat et les principes relatifs à l'imposition fiscale. Ce chapitre pourrait en outre accueillir les articles traitant de la responsabilité civile de l'Etat et des autres personnes morales de droit public, du statut

24 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 40.

25 Cf. Constitution, art. 37, alinéas 2 et 6, art. 51, paragraphe 3, et art. 107, paragraphe 4.

de ses fonctionnaires ainsi que de la publication obligatoire des textes normatifs en vue de leur opposabilité.

Le Conseil d'Etat est encore d'avis que la prérogative du Chef de l'Etat de déclarer la guerre, qui n'a d'ailleurs jamais trouvé application dans l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg, et qui n'est plus en phase avec l'évolution du droit international depuis la deuxième moitié du XXe siècle, devrait être omise au profit d'une disposition constitutionnelle nouvelle se bornant à requérir une autorisation parlementaire pour toute intervention de la force publique en dehors des frontières nationales.

Dans la mesure où les communes constituent le seul échelon de la décentralisation territoriale et qu'en outre elles sont administrées sous l'autorité d'organes élus, le Conseil d'Etat estime indiqué de formaliser dans la Constitution même l'essence de leurs missions primaires (*„Kernkompetenz"*) et de leurs règles de fonctionnement, qui constituent aujourd'hui des matières légales dont l'origine remonte à une époque antérieure à l'adoption de la Constitution de 1848.

Il propose en outre de regrouper dans un chapitre commun les dispositions relatives au statut des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels réglementés, des professions libérales et des chambres professionnelles, ainsi que celles traitant de la faculté du législateur de leur accorder un pouvoir réglementaire limité. De la façon, les dispositions relatives à certaines professions libérales et à la faculté du législateur de leur accorder un pouvoir réglementaire peuvent être supprimées au chapitre 2 de la proposition de révision, où elles n'ont manifestement pas leur place[26].

Le Conseil d'Etat estime de même utile de réserver un chapitre aux dispositions traitant des révisions constitutionnelles.

Enfin, conformément à ce qu'énonce *in fine* l'exposé des motifs joint à la proposition de révision, la nécessité d'ajouter un chapitre relatif aux dispositions finales paraît incontournable. Il comportera, d'après le Conseil d'Etat, les articles traitant des dispositions transitoires requises pour assurer la continuité de l'ordre légal en place, l'abrogation de la Constitution actuelle et la mise en vigueur de la Constitution en projet.

### 4. L'énoncé de la structure de la nouvelle Constitution selon le Conseil d'Etat

Selon les auteurs de la proposition de révision, le nouveau texte constitutionnel sera subdivisé en 13 chapitres, tout comme la Constitution actuelle.

Le Conseil d'Etat entend respecter les grandes lignes de cette structure, tout en suggérant de regrouper différemment certains articles et de changer par voie de conséquence les intitulés des chapitres et des sections qui les composent, ainsi que l'ordre numérique des articles. Le tableau ci-après donne un aperçu comparatif des structures telles que proposées par la Chambre des députés et le Conseil d'Etat:

| *Proposition de la Chambre des députés* | *Proposition du Conseil d'Etat* |
|---|---|
| Chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants | Chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants |
| *Section 1.– De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine* | *Section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté* |
| *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* |
| *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* |
| Chapitre 2.– Des libertés publiques et des droits fondamentaux | Chapitre 2.– Des droits et libertés |
| *Section 1.– Dignité* | *Section 1re.– Des droits fondamentaux* |
| *Section 2.– Egalité* | *Section 2.– Des libertés publiques* |
| *Section 3.– Libertés* | *Section 3.– Des objectifs à valeur constitutionnelle* |
| *Section 4.– Solidarité et citoyenneté* | |

26 Cf. proposition de révision, art. 35.

| *Proposition de la Chambre des députés* | *Proposition du Conseil d'Etat* |
|---|---|
| Chapitre 3.– Du Grand-Duc | Chapitre 3.– Du Grand-Duc |
| *Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* |
| *Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* |
| Chapitre 4.– De la Chambre des Députés | Chapitre 4.– De la Chambre des députés |
| *Section 1.– Fonctions et composition* | *Section 1re.– De la représentation de la Nation* |
| *Section 2.– Organisation et fonctionnement* | *Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés* |
| *Section 3.– Attributions législatives* | *Section 3.– De l'adoption des lois* |
| *Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés* | *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés* |
| *Section 5.– Statut du député* | *Section 5.– Du statut du député* |
| Chapitre 5.– Du Gouvernement | Chapitre 5.– Du Gouvernement |
| Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat | Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat |
| Chapitre 7.– De la Justice | Chapitre 7.– De la Justice |
| *Section 1.– Dispositions communes* | *Section 1re.– De l'organisation de la Justice* |
| *Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire* | *Section 2.– Du statut des magistrats* |
| *Section 3.– Des juridictions administratives* | *Section 3.– Du Conseil national de la justice* |
| *Section 4.– De la Cour Constitutionnelle* | *Section 4.– Des garanties du justiciable* |
| Chapitre 8.– Des relations internationales | Chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat |
| Chapitre 9.– De la Force publique | |
| Chapitre 10.– Des Finances | *Section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| | *Section 2.– Des finances publiques* |
| Chapitre 11.– Des Communes | Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels |
| Chapitre 12.– Des Etablissements publics | |
| | Chapitre 10.– Des communes |
| Chapitre 13.– Dispositions particulières | Chapitre 11.– De la révision de la Constitution |
| | Chapitre 12.– Des dispositions finales |

En vue de la rédaction du présent avis, le Conseil d'Etat entend se tenir à la structure de la proposition de révision, en examinant l'un après l'autre les chapitres et les articles qui les composent.

Il fait suivre dans une annexe 1 un texte coordonné reprenant l'ensemble des dispositions de la proposition de révision auxquelles il peut se rallier et les libellés alternatifs qu'il aura proposés pour tels articles. Le texte coordonné revêt la nouvelle structure présentée ci-avant. La numérotation des articles s'en trouve changée. Des propositions subsidiaires de texte, à savoir des alternatives, des ajouts ou des suppressions que le Conseil d'Etat propose par endroits, sont repris dans des notes en bas de page se référant aux dispositions concernées par ces propositions subsidiaires.

Par ailleurs, en vue d'une comparaison aisée des dispositions de la Constitution actuelle, du contenu de la proposition de révision et des propositions alternatives y apportées par le Conseil d'Etat, une annexe 2 comporte un tableau comparatif, présentant parallèlement le texte de la Constitution actuelle, celui de la proposition de révision, celui suggéré par le Conseil d'Etat et les observations reprenant entre autres les propositions de texte résultant de la prise de position du Gouvernement.

*

## EXAMEN DES ARTICLES

### Chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

En présence des raisons que les auteurs de la proposition de révision font valoir en faveur d'une refonte de la Constitution – terminologie désuète, nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs, inscription dans la Constitution de dispositions relevant d'une pratique coutumière ou inscrites actuellement dans d'autres textes –, le Conseil d'Etat estime que le texte du chapitre 1er ne répond pas entièrement aux buts fixés. En effet, l'organisation du texte et le contenu des articles ne reflètent que partiellement ce qui est annoncé dans les rubriques. Or, il faut que la correspondance entre les intitulés annonçant le contenu des articles, la disposition de ces articles l'un par rapport à l'autre et, enfin, le texte même de ces articles soit assurée. Sans cette cohérence, le texte de la Constitution revue risque de retomber dans les travers de celui qu'il est supposé améliorer.

*

### Section 1.– *De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine*

(**Section 1re.–** ***De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté***, selon le Conseil d'Etat)

Au vu de ses observations et propositions de texte ci-après concernant le contenu de la section sous examen, le Conseil d'Etat propose d'en modifier l'intitulé en écrivant: „Section 1re.– *De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté*".

Il estime en effet que toutes les dispositions ayant trait à la fonction du Chef de l'Etat auront leur place au chapitre 3. En outre, eu égard à ses considérations et à sa proposition de texte concernant l'article 3, le terme *„puissance souveraine"* est à remplacer par celui de *„souveraineté"*.

*Article 1er (Article 1er selon le Conseil d'Etat)*

La commission parlementaire propose de maintenir sous une forme amendée le libellé de l'article 1er de la Constitution actuelle tout en échangeant l'adjectif *„démocratique"* par l'évocation du Luxembourg comme *„un Etat de droit"*.

Conformément à la tradition constitutionnelle, ce texte doit fournir l'énumération de quelques éléments caractéristiques de l'Etat luxembourgeois. Or, ce même article commence par donner une caractéristique qui sort du critère utilisé pour déterminer le contenu de l'énumération qui suit. Le début de l'article 1er (*„Le Grand-Duché de Luxembourg est…"*), en indiquant que le Luxembourg est une monarchie, contribue à définir le régime politique de l'Etat, indication qui manifestement relève seulement de l'article 2 dans lequel les auteurs de la proposition de révision se proposent de définir la forme politique de l'Etat. En anticipant dans l'article 1er sur le contenu de l'article 2, ils s'éloignent des principes de clarté et de cohérence par ailleurs à la base de leur approche. L'amalgame ainsi créé rappelle la terminologie imprécise et le manque de logique dans l'ordonnancement de la Constitution actuelle, inspirée partiellement du Traité de Vienne de 1815.

Afin de rester fidèle aux visées exprimées par les auteurs de la proposition de révision et tout en suivant le modèle fourni par les constitutions française, belge et néerlandaise, le début de l'article 1er devrait s'écrire:

„**Art. 1er.** *Le Luxembourg est un Etat …"*

La caractérisation de l'Etat commence par la mention que le Luxembourg est *„un Etat de droit"*, qui doit remplacer celle retenue par la Constitution actuelle („Le Grand-Duché de Luxembourg *est un Etat démocratique*, …"). Le Conseil d'Etat partage l'approche des auteurs de la proposition de révision visant à affirmer dans la Constitution que l'Etat luxembourgeois entend être un Etat de droit. Comme il ne suffira pas de cette simple affirmation pour faire correspondre l'ambition à la réalité, le texte constitutionnel ultérieur devra concrétiser cette correspondance au fil des chapitres.

Le Conseil d'Etat suggère cependant d'insérer la mention de l'*„Etat de droit"* non pas dans l'article 1er, mais seulement dans l'article 2, donc à la suite de l'énumération des principes qui situent l'Etat face à son environnement international. Le texte qu'il propose à cet effet figure *in fine* de l'examen de l'article 2.

Dans l'énumération fournie par la suite de l'article 1er, le Conseil d'Etat demande que la mention du caractère *„démocratique"* soit maintenue, et qu'elle figure en ouverture de l'énumération. L'absence du mot *„démocratique"* dans notre Constitution serait injustifiée. Quiconque le trouve dès l'article 1er sera averti des intentions et des ambitions du constituant et pourra en vérifier le bien-fondé dans le développement ultérieur des principes dans le texte constitutionnel.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 1er.** *Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.*"

*Article 2 (Article 2 selon le Conseil d'Etat)*

Au vœu des auteurs de la proposition de révision, la disposition faisant actuellement l'objet de l'article 51, paragraphe 1er est avancée pour figurer désormais à l'article 2. Cette disposition plaçant le Grand-Duché de Luxembourg sous le régime de la démocratie parlementaire avait été inscrite dans la Constitution actuelle lors de la révision du 21 mai 1948.

Le Conseil d'Etat considère que la notion de *„démocratie parlementaire"*, qui approfondit celle d'*„Etat démocratique"* de l'article 1er (selon le Conseil d'Etat), est synonyme de „démocratie représentative" annonçant les règles qui définiront la place de la Chambre des députés au sein des institutions constitutionnelles; il est en particulier d'avis qu'elle n'exclut pas le référendum consultatif tel que la Constitution actuelle le connaît.

Pour ce qui est de l'évocation de l'Etat de droit à l'endroit de l'article sous examen, comme préconisé ci-avant à l'endroit de l'examen de l'article 1er, le Conseil d'Etat estime indiqué de rappeler que l'Etat de droit (*„Rechtsstaat"*, *„rule of law"*) est un Etat qui admet et respecte la prééminence du droit.

D'une façon générale, le Conseil d'Etat recommande de ne pas surcharger le texte constitutionnel d'envolées proclamatoires et de références à des valeurs universelles.

Si les recommandations formulées à l'ingrès des observations concernant l'article 1er étaient retenues, l'article se lirait comme suit:

„**Art. 2.** *Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.*

*Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg".*"

*Article 3 (Article 3 selon le Conseil d'Etat)*

Le principe selon lequel la Nation est le siège de la souveraineté et qui figure depuis la révision du 15 mai 1919 au paragraphe 1er de l'article 32 est censé faire dorénavant l'objet de l'article 3. Or, les auteurs de la proposition de révision omettent de reprendre également le deuxième alinéa de ce paragraphe qui attribue au Grand-Duc l'exercice de la puissance souveraine.

Renoncer à mentionner l'institution constitutionnelle chargée d'exercer la souveraineté, ou à préciser les parcelles de souveraineté confiées aux différentes institutions constitutionnelles ou autorités externes (article 49*bis* de la Constitution actuelle), serait, aux yeux du Conseil d'Etat, une solution de facilité. Jusqu'à présent, *„souveraineté"* et „puissance souveraine" sont considérées être des synonymes, l'exercice de la puissance souveraine étant réservé au Chef de l'Etat et à lui seul. La proposition de révision innove en distinguant entre les notions de *„souveraineté"* et de „puissance souveraine", mais ne s'explique pas sur le contenu qu'elle accorde à chacune de ces notions.

Le Conseil d'Etat demande que la différence entre le support de la souveraineté et l'exercice éventuellement partagé de la souveraineté soit préservée dans le texte constitutionnel. Il est par ailleurs d'accord avec les auteurs de la proposition de révision qu'il faut revoir fondamentalement l'article 32, paragraphe 1er de la Constitution actuelle. L'explication des pouvoirs du Chef de l'Etat, qui, dans la Constitution actuelle, se voit confier l'exercice de la puissance souveraine qui réside par ailleurs dans la Nation, à côté d'un Parlement qui représente le pays aux termes de l'article 50 de la Constitution actuelle, manque de précision. Le potentiel conflictuel suscité par les textes en vigueur doit absolument être éliminé lors de la refonte projetée.

Sur base des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat recommande fermement que la Constitution fasse la distinction nette entre l'exercice de la *„souveraineté"* et l'exercice des *„pouvoirs de l'Etat"*, particulièrement afin qu'il n'y ait pas d'amalgame entre l'exercice du pouvoir législatif par la Chambre des députés et sa participation au pouvoir constituant, amalgame qui risquerait de soulever

des questions au sujet de la place accordée à la Chambre des députés par rapport aux autres institutions chargées par la Constitution de l'exercice des pouvoirs de l'Etat.

Il propose donc de donner à l'article 3 le libellé suivant qui est inspiré de diverses constitutions européennes[27]:

„**Art. 3.** *La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.*"

*Article 4 (Article 41, premier et deuxième alinéas selon le Conseil d'Etat)*

Cet article entend reprendre la première phrase de l'article 33 actuel selon laquelle le Grand-Duc est le Chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale.

D'une façon générale, le Conseil d'Etat estime que le texte de l'article sous examen devrait figurer au chapitre 3 qui traite spécifiquement *„Du Grand-Duc"*, et dont la section 1re qu'il propose de réserver à la fonction du Chef de l'Etat pourrait commencer avec le texte proposé à la fin de l'examen du présent article.

Dans la mesure où les auteurs de la proposition de révision entendent éliminer, grâce à la refonte projetée, les problèmes soulevés par les „fictions" – „expression désignant une interprétation des textes constitutionnels qui ne correspond plus avec le texte réel, du fait de l'évolution pratique"[28], la question se pose évidemment si le Chef de l'Etat dispose dans le texte constitutionnel proposé de pouvoirs qui lui permettent d'intervenir en tant que *„garant de l'indépendance nationale"*, notamment à l'égard de pouvoirs étrangers qui mettraient en cause cette indépendance. A défaut de pareils pouvoirs, le texte refondu ne mettrait-il pas en place dès son entrée en vigueur une nouvelle „fiction" en prétendant imposer au Chef de l'Etat une charge sans lui donner les moyens de l'assumer?

Le Conseil d'Etat propose en outre de préciser à l'article sous examen que c'est le Chef de l'Etat qui *„représente l'Etat"*. Il est évident que la Chambre des députés représente la Nation. C'est dans la représentation de la Nation exclusivement que sont investis les pouvoirs du Parlement. Ce rôle ne sera pas amoindri par le rôle de représentant de l'Etat conféré au Grand-Duc.

L'article à repositionner au chapitre 3 ferait l'objet des deux premiers alinéas de l'article 41 du texte suggéré par le Conseil d'Etat. Il se lirait comme suit, en s'inspirant de diverses constitutions européennes[29]:

*„Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.*

*Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales."*

---

27 Cf.

- Constitution française, art. 3, premier alinéa:
  „La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.";
- Constitution espagnole, art. 1er, paragraphe 2:
  „La souveraineté nationale appartient au peuple espagnol, dont émanent les pouvoirs de l'Etat.";
- Constitution italienne, art. 1er, deuxième alinéa:
  „La souveraineté appartient au peuple, qui l'exerce dans les formes et dans les limites de la Constitution.";
- Constitution grecque, art. 1er, paragraphe 2:
  „La souveraineté populaire constitue le fondement du régime politique.";
- Constitution suédoise, art. 1er, premier alinéa:
  „En Suède, les pouvoirs publics émanent du peuple.";
- Constitution finlandaise, art. 2, premier alinéa:
  „En Finlande, tous les pouvoirs appartiennent au peuple, représenté par le Parlement réuni en session."

28 Cf. doc. parl. n° 6030, p. 5, sixième alinéa.

29 Cf.

- Constitution espagnole, art. 56, paragraphe 1er:
  „Le roi est le Chef de l'Etat, symbole de son unité et de sa pérennité; …";
- Constitution portugaise, art. 120, deux premières phrases:
  „Le président de la République représente la République portugaise. Il garantit l'indépendance nationale, l'unité de l'Etat et le fonctionnement régulier des institutions démocratiques.";
- Constitution française, art. 5, deuxième alinéa:
  „[Le Président de la République] est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités."

*Article 5 (Article 26 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article constitue une copie conforme de l'article 32*bis* de la Constitution actuelle qui a été introduit lors de la révision du 31 mars 2008 et qui a trait au rôle institutionnel que les partis politiques sont appelés à jouer dans une démocratie parlementaire.

Aux yeux du Conseil d'Etat, les partis politiques devraient être évoqués parmi les libertés publiques au même titre que les autres associations, dont en particulier les syndicats. Les rédacteurs de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après: „la Charte de l'Union européenne") ont d'ailleurs choisi de faire figurer les partis politiques dans le même contexte. Selon la Cour européenne des droits de l'Homme, „Les partis politiques représentent une forme d'association essentielle au fonctionnement de la démocratie. Eu égard à l'importance de celle-ci dans le système de la convention (…), il ne saurait faire aucun doute qu'ils relèvent de l'article 11".[30]

Le Conseil d'Etat partage l'approche de la commission parlementaire de maintenir le libellé adopté le 31 mars 2008.

Tout en renvoyant encore à ses considérations afférentes à l'endroit de l'article 61 de la proposition de révision (article 59 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose l'insertion de l'évocation des partis politiques au chapitre 2 où l'article serait à prévoir entre les articles 25 et 27 (selon le Conseil d'Etat) ayant trait respectivement au droit d'association et aux libertés syndicales et porterait le numéro 26 (selon le Conseil d'Etat):

„**Art. 26.** *Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.*"

*Article 4 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat constate que ni l'exposé des motifs ni le texte de la proposition de révision ne s'expriment au sujet des symboles de l'Etat, contrairement à d'autres constitutions européennes.[31] Par référence aux textes étrangers en question, les symboles à évoquer devraient être l'emblème ou drapeau national, l'hymne national, le régime linguistique et les armoiries. A ce titre, l'article préconisé par le Conseil d'Etat reprendra à son paragraphe 4 dans une version nouvelle les dispositions de l'article 41 de la proposition de révision. Il propose d'intégrer dans le chapitre 1er cet article qui se lirait comme suit:

„**Art. 4.** (1) *L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.*

(2) *La loi définit les armoiries de l'Etat.*

(3) *L'hymne national est"Ons Hémecht".*

(4) *Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire.*"

---

30 Cf. arrêt *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie*, 30.1.1998.

31 Cf.

– Constitution française, art. 2:

„La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est la „Marseillaise".

La devise de la République est „Liberté, Egalité, Fraternité".

Son principe est: gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple."

– Loi fondamentale allemande, art. 22, paragraphe 2:

„Die Bundesflagge ist schwarz-rot-gold."

– Constitution belge, art. 4, premier alinéa:

„La Belgique comprend quatre régions linguistiques: la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande."

et art. 193:

„La Nation belge adopte les couleurs rouge, jaune et noire, et pour armes du Royaume le Lion Belgique avec la légende: L'UNION FAIT LA FORCE."

*Article 5 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Enfin, concernant la section 1re du chapitre 1er, le Conseil d'Etat estime encore qu'il est indiqué de prévoir l'ancrage international du pays. La question de la renonciation temporaire à l'exercice de certains droits liés à la souveraineté – alors surtout que le caractère temporaire de cette mesure constituerait dorénavant l'une des fictions nouvelles inscrites dans le texte constitutionnel – et, par ricochet, l'intervention du Parlement luxembourgeois dans le processus décisionnel international, en particulier celui de l'Union européenne, est abandonné jusqu'ici à l'article 49*bis* de la Constitution actuelle (article 122 de la proposition de révision). Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'adhésion du Luxembourg à la destinée européenne mérite mieux qu'une acceptation du bout des lèvres.

Le Conseil d'Etat propose le texte suivant, inspiré des constitutions française et allemande[32]:

„**Art. 5.** *Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.*

*L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.*"

*

**Section 2.– *Du territoire***

*Article 6 (Article 6 selon le Conseil d'Etat)*

Selon la proposition de révision, le contenu de l'article 37, cinquième alinéa de la Constitution actuelle est repris à l'article 6, les cessions, adjonctions et échanges de territoires restant érigés en matière réservée à la loi.

Le Conseil d'Etat propose de compléter le texte de l'article sous examen par l'ajout: *„adoptée à la majorité qualifiée"*. Ceci répondrait à la remarque faite dans l'avis précité de la Commission de Venise[33] suggérant de prévoir une loi à majorité spéciale dans l'hypothèse de la cession, de l'adjonction ou d'un échange de territoire.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 6.** *Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.*"

*Article 7 (Article 7 selon le Conseil d'Etat)*

Il est prévu de transférer la disposition de l'article 2 de la Constitution actuelle, relatif aux changements des limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes, vers l'article sous examen.

Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le texte de la proposition de révision. Il se demande toutefois si la présence des *„arrondissements administratifs"* a encore un sens. S'il comprend que la Chambre des députés veuille garder un certain droit de regard sur les subdivisions du territoire dans le domaine administratif, il constate cependant que le recours à la loi formelle chaque fois qu'il s'agit de procéder à une articulation interne d'une administration (bureaux de l'Administration des contributions, de l'Administration des bâtiments publics, etc.) ou en matière d'aménagement du territoire, risque de constituer dans certaines hypothèses un instrument lourd. Le recours à la loi formelle reste d'ailleurs toujours possible.

L'article se lirait comme suit:

---

32 Cf.

– Constitution française, art. 88-1:

„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."

– Loi fondamentale allemande, art. 23, paragraphe 1er:

„Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3."

33 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 26.

„**Art. 7.** *Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.*“

*Article 8 (Article 8 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen a trait à la désignation de la Ville de Luxembourg comme capitale du pays (article 109, première phrase de la Constitution actuelle) et à la fixation du siège de la Chambre des députés et du Gouvernement dans la capitale (articles 71 et 109, deuxième phrase de la Constitution actuelle).

Le Conseil d'Etat est d'avis que la notion de *„capitale“* implique l'idée qu'elle est le siège des institutions constitutionnelles. Une énumération de ces institutions dans le texte constitutionnel ne s'impose dès lors pas. La mention de certaines seulement de ces institutions ouvre l'interprétation que le siège des autres sera fixé en dehors du territoire de la capitale.

Le deuxième alinéa de l'article sous examen, en ce qu'il ne prévoit que la possibilité du déplacement en dehors de la capitale, notamment à l'étranger, du siège d'institutions limitativement énumérées par la Constitution, laisse planer le doute sur la faculté laissée aux institutions non énumérées de déplacer elles aussi leur siège. Le Chef de l'Etat en particulier a-t-il le droit de déplacer son siège dans une autre localité à l'intérieur du territoire, ou à l'étranger? En cas d'urgence, les institutions devront prendre les décisions qui s'imposent, que celles-ci soient prévues en détail par la Constitution ou non. Le Conseil d'Etat renvoie encore à ses considérations à l'endroit de l'article 51 de la proposition de révision (article 56 selon le Conseil d'Etat). Des règles très détaillées à cet effet, à supposer qu'elles aient leur place dans la Constitution, risquent de ne pas concorder avec les situations extrêmes qui pourront se présenter, sans dispenser pour autant les institutions de déplacer leur siège. Les contestations que pareille situation pourrait provoquer, notamment en ce qui concerne la légitimité des institutions après un déplacement de leur siège, mettraient en doute la crédibilité de celles-ci à un moment où elles se trouveraient de toute façon dans une situation précaire. Aussi le Conseil d'Etat préconise-t-il l'abandon de cet alinéa.

L'article se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 8.** *La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg.*[34]“

*

**Section 3.– *De la nationalité et des droits politiques***

*Article 9 (Articles 9 et 10 selon le Conseil d'Etat)*

Les auteurs de la proposition de révision entendent réserver l'article aux dispositions relatives à la nationalité et aux conditions de naturalisation reprises de l'article 9 de la Constitution actuelle. Une première question se pose par rapport à l'emplacement de cet article. Le Conseil d'Etat constate que dans les constitutions de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Espagne, une disposition analogue figure dans un chapitre relatif aux droits des habitants.[35] Dans cette logique, l'article 9 de même que l'article 10 devraient figurer dans le chapitre 2 traitant des droits fondamentaux.

Le texte du premier alinéa de l'article 9 est le même que celui adopté lors de la révision de la Constitution du 23 octobre 2008. Ce libellé, recommandé par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 décembre 2007[36], ne donne pas lieu à observation.

La teneur des deuxième et troisième alinéas de l'article 9 reste essentiellement la même que celle retenue lors de la révision du 23 décembre 1994. Dans son avis précité, la Commission de Venise

---

34 A noter que les constitutions européennes qui mentionnent expressément la capitale sont plutôt rares (cf. Constitution espagnole, art. 5; Constitution hollandaise, art. 32 et Loi fondamentale allemande, art. 22); elles se limitent à dire quelle ville est désignée capitale, sans référence au siège des institutions. Seule la Constitution danoise (cf. art. 37) y fait exception en disposant que le Folketing se réunit au lieu de réunion du Gouvernement, rappelant une disposition analogue de l'article 109 de la Constitution luxembourgeoise actuelle. S'y ajoute qu'il n'est déterminé nulle part quelles instances sont à considérer comme institutions au sens de la Constitution.

35 Cf.

- Constitution belge, art. 8 du titre II.– *Des Belges et de leurs droits*;
- Constitution néerlandaise, art. 2 du chapitre Ier.– *Des Droits fondamentaux*;
- Constitution espagnole, art. 11 du titre Ier.– *Des droits et devoirs fondamentaux,* chapitre 1er.– *Des Espagnols et des étrangers.*

36 Cf. doc. parl. n° 5672[1].

critique que le troisième alinéa de l'article 9, qui traite des droits politiques des non-Luxembourgeois, ne fait pas de référence aux personnes qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne et elle se demande par ailleurs s'il ne devrait pas être fait allusion aux droits spécifiques de ces citoyens[37]. Les auteurs de l'ouvrage précité „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux" avançaient également qu'une approche pro-européenne dicterait une voie résolument inverse. Ils recommandaient d'accorder l'exercice des droits politiques à tous les ressortissants de l'Union européenne, sous les réserves déterminées par la loi.

Le Conseil d'Etat note que les premier et deuxième alinéas de l'article 8 de la Constitution belge sont presque identiques aux dispositions de l'article 9 de la Constitution luxembourgeoise, mais que le constituant y a ajouté en 1998 deux alinéas de la teneur suivante:

> „Par dérogation à l'alinéa 2, la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique.
>
> Le droit de vote visé à l'alinéa précédent peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi."

De l'avis du Conseil d'Etat, pareil ajout dans la Constitution luxembourgeoise ne serait pas indiqué. En effet, le droit de participation active ou passive des Luxembourgeois et des citoyens européens vivant sur le territoire national aux élections pour le Parlement européen procède des traités de l'Union européenne et non du droit constitutionnel luxembourgeois. Le cadre légal réglant les élections européennes prend dès lors sa base non dans la Constitution luxembourgeoise mais dans ces traités.

Tout en pouvant s'accommoder du choix des auteurs de prévoir au chapitre 1er, après les dispositions concernant le territoire, une section 3 traitant plus particulièrement des droits des habitants vivant sur ce territoire, le Conseil d'Etat propose de scinder l'article 9 de la proposition de révision en deux articles séparés, le premier (article 9 selon le Conseil d'Etat) se limitant au seul premier alinéa de l'article sous examen, ayant le libellé suivant:

> „**Art. 9.** *La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.*"

Une seconde question a trait aux droits politiques figurant au deuxième alinéa de l'article sous examen. Le Conseil d'Etat propose de faire de la disposition afférente un article à part (article 10 selon le Conseil d'Etat) subdivisé en trois alinéas traitant successivement des Luxembourgeois, ayant ou non leur résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg, qui jouissent de la plénitude des droits politiques, des ressortissants de l'Union européenne, dont l'exercice des droits politiques qu'ils détiennent de par le droit européen est organisé par la loi, ainsi que des étrangers originaires de pays tiers à l'Union européenne, pour lesquels le législateur détermine la portée des droits politiques dont ils peuvent se prévaloir.

L'article 10 (selon le Conseil d'Etat) aurait dès lors la teneur suivante:

> „**Art. 10.** *Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.*
>
> *La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.*
>
> *La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne.*"

*Article 10 (Article 16, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat)*

Selon les auteurs de la proposition de révision, l'article 111 de la Constitution actuelle relatif à la situation des étrangers présents sur le territoire national est repris en substance par le nouvel article 10, sous réserve de l'adaptation de plusieurs termes. Ainsi, les termes „tout étranger" sont à remplacer par *„toute personne"*, alors qu'à leurs yeux la protection *„accordée aux personnes et aux biens"* n'est pas limitée aux étrangers et que toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché jouit de cette protection. Par ailleurs, le terme *„personne"* leur paraît plus approprié que le terme „étranger" qui aurait souvent une connotation „désestimante". Enfin, il est prévu de remplacer les termes „sauf les exceptions établies par la loi" par les termes *„conformément à la Constitution et aux lois"*, au motif

37 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 32.

que la Constitution elle-même exclut les non-Luxembourgeois de certains droits, notamment de droits politiques.

Dans sa prise de position du 22 juin 2011, le Gouvernement s'est rallié aux critiques de la Cour administrative en ce que celle-ci estime que le texte de l'article 10 de la proposition de révision pourrait être compris comme une affirmation positive que les étrangers jouissent des mêmes droits que les Luxembourgeois, tels qu'ils sont énoncés par la Constitution, la loi ne pouvant que les préciser mais non les restreindre. Si le Conseil d'Etat peut partager ce souci, la formulation proposée par le Gouvernement lui semble néanmoins trop restrictive. La protection accordée aux personnes et aux biens des étrangers ne devrait pas, à ses yeux, se limiter aux personnes qui se trouvent „légalement" sur le territoire. L'ajout du terme „légalement" dépouillerait les personnes se trouvant illégalement sur le territoire de toute protection. Aussi plaide-t-il pour le maintien du libellé de l'article 111 de la Constitution actuelle, quitte à remplacer le mot *„exceptions"* par *„restrictions"*.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs de la proposition de révision entendent garder l'esprit de l'ancien article 111. Or, il craint que le nouveau libellé ne donne lieu à une interprétation plus restrictive.

Il ressort de la jurisprudence relative à l'article 111 de la Constitution actuelle que les étrangers jouissent au Grand-Duché de tous les droits qui ne leur sont pas spécialement refusés. A défaut de texte contraire, ils sont assimilés aux nationaux. Aucun droit ne peut être refusé à l'étranger à moins que le législateur n'en ait expressément décidé ainsi. Selon la Cour constitutionnelle belge, l'article 191 de la Constitution, dont le libellé correspond à l'article 111 de la Constitution actuelle, n'implique aucunement que le législateur qui instaure une différence de traitement au détriment des étrangers soit dispensé de veiller à ce que cette différence de traitement ne soit pas discriminatoire, quelle que soit la nature des principes en cause. Il appartiendrait dès lors à la Justice de vérifier que le législateur, lorsqu'il instaure une différence de traitement, ne méconnaît pas les principes d'égalité et de non-discrimination inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution belge.

Le libellé proposé risque d'être moins favorable aux étrangers que le texte en vigueur. En effet, de par sa rédaction générale, il fait présumer que les lois peuvent organiser les droits des étrangers au bon vouloir du législateur sans que les exceptions, qui sont implicitement et non plus formellement prévues, soient délimitées ni par le principe de non-discrimination ni par celui de la proportionnalité.

Le Conseil d'Etat donne l'avantage à un emplacement de la disposition relative aux droits des étrangers parmi celles du chapitre 2 relatif aux droits fondamentaux, qui devra régler la limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus dans le respect du principe de proportionnalité. Il propose plus particulièrement d'insérer cette disposition comme paragraphe 4 à l'article qu'il suggère de réserver au principe de l'égalité (article 16 selon le Conseil d'Etat).

Le libellé de ce paragraphe pourrait se lire comme suit:

„[**Art. 16.**] (4) *Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.*"

### Chapitre 2.– Des libertés publiques et des droits fondamentaux

(**Chapitre 2.– Des droits et libertés**,
selon le Conseil d'Etat)

La proposition de révision entend introduire peu de changements à l'énoncé des libertés tel qu'il figure dans la Constitution actuelle.

Elle réserve davantage de soins à un réaménagement du chapitre relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux en s'alignant sur la structure adoptée dans le cadre de la Charte de l'Union européenne. Le texte proposé est axé sur les mots clés de *„dignité"*, *„égalité"* et *„libertés"*; les garanties dans le domaine social, économique et environnemental ainsi que les droits du citoyen face à l'administration publique sont regroupés sous les termes *„solidarité et citoyenneté"*.

Dans la mesure où, dans la Constitution luxembourgeoise, le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé, détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi, il serait de l'avis du Conseil d'Etat plus judicieux d'adopter une subdivision tenant compte de cette spécificité. Selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat, la section 1re contiendrait dès lors un énoncé des *„droits fondamentaux"* qui constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles, la section 2 regrouperait les *„libertés publiques"* au sens large, dont la réalisation

requiert en principe l'intervention du législateur, alors que la section 3 serait réservée aux *„objectifs à valeur constitutionnelle"*, c'est-à-dire aux grands principes qui s'imposent à l'action de l'Etat mais qui n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct que le citoyen pourrait faire valoir en justice.

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose la subdivision du chapitre en trois sections, à savoir:

– section 1re.– *Des droits fondamentaux*;
– section 2.– *Des libertés publiques*;
– section 3.– *Des objectifs à valeur constitutionnelle*.

Il estime en outre que la catégorie des droits fondamentaux devrait être actualisée pour tenir compte de l'évolution de la société. C'est à bon droit que les auteurs de la proposition de révision entendent ainsi introduire le principe de l'inviolabilité de la dignité humaine qui inclut le droit à la vie.

La consécration des droits fondamentaux constitue un vivier auquel recourent les justiciables qui estiment que leurs droits individuels sont lésés par l'action du législateur. La Cour constitutionnelle est ainsi régulièrement amenée à se prononcer sur la compatibilité de certaines dispositions légales avec les préceptes du chapitre 2 de la Constitution.

En comparant notre Constitution aux instruments internationaux traitant des libertés individuelles et des droits fondamentaux, on observe que l'énoncé retenu est très succinct. Les auteurs de la proposition de révision n'ont manifestement pas souhaité adopter une approche ambitieuse et se sont limités à quelques adaptations ponctuelles du texte existant en matière de libertés. Cette modération tranche avec l'accueil favorable réservé par la Chambre des députés tant au Traité de Nice qu'au Traité de Lisbonne, incluant l'adoption de la Charte de l'Union européenne dans notre droit positif et perpétuant ainsi une tradition établie depuis

– l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, proclamée par l'assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948;
– la ratification de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome, le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 29 août 1953 (ci-après: „la Convention européenne");
– la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York, le 19 décembre 1966, et son Protocole facultatif, approuvés par la loi du 3 juin 1983;
– la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York, le 19 décembre 1966, approuvé par la même loi du 3 juin 1983.

Le Conseil d'Etat concevrait difficilement que la Constitution restât en retrait par rapport aux instruments internationaux en matière de droits fondamentaux et de libertés qui forment l'essence de toute démocratie.

Il avait déjà souligné dans son avis complémentaire du 27 avril 1999 relatif à la proposition de révision visant à réformer l'article 11 de la Constitution[38] que: „On peut *a posteriori* regretter que le Constituant n'ait pas procédé à une reformulation des droits fondamentaux avant de munir la Constitution d'une Cour constitutionnelle".

Dans la mesure où certains droits fondamentaux tels que les droits en cas de privation de liberté et les garanties générales liées au procès équitable, le droit d'asile, le droit à l'intégrité physique ne figurent pas dans la Constitution, ils échappent à la compétence de la Cour constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat se propose de revenir sur cette question dans le cadre de l'examen du volet „Justice" de la future Constitution et de suggérer à cet endroit la reprise formelle dans le texte constitutionnel de plusieurs des garanties des justiciables qu'il considère comme essentielles (cf. les articles 98 à 100 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat).

Le droit à la protection des données personnelles n'est pas non plus mentionné dans la proposition de révision.

Par ailleurs, dans la tradition belge du XIXe siècle, le constituant luxembourgeois s'était limité à de nombreux endroits à évoquer les droits fondamentaux de manière succincte tout en renvoyant, pour les limites et les détails, à la loi. Un tel renvoi n'est pas critiquable en soi et s'explique par le contexte

---

38 Cf. doc. parl. n° 3923B[1].

historique. A l'époque, la Chambre des députés était le seul contre-pouvoir aux aspirations absolutistes du Roi Grand-Duc. Le constituant moderne ne saurait toutefois se satisfaire de la formule laconique usuelle employée par ses prédécesseurs.

Ainsi que l'a, à juste titre, relevé la Commission de Venise dans son avis[39], toute clause de limitation des droits énoncés par la Constitution devrait pour le moins indiquer les conditions à respecter par toute autorité nationale y compris le législateur dans le cadre des restrictions y apportées. En dehors de la nécessité de prévoir toute restriction dans une loi formelle, la restriction n'est admissible que pour autant qu'elle „est nécessaire dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui". Le Conseil d'Etat adhère à l'idée d'introduire dans la Constitution une disposition similaire à l'article 36 de la Constitution helvétique, à l'article 52.1 de la Charte de l'Union européenne ou encore à l'article 18 de la Convention européenne[40]. Une telle clause transversale figurera à l'article 36 selon la structure qu'il a suggérée.

Dans le domaine de la liberté cultuelle et des relations entre l'Etat et les cultes, les auteurs de la proposition de révision entendent maintenir les dispositions de la Constitution actuelle, qui remontent pourtant pour l'essentiel à une époque où surtout un culte, l'Eglise catholique, était concerné, et où une très grande partie de la société indigène s'identifiait avec ses enseignements. Dans une société multiculturelle et partant multicultuelle, pour le surplus largement laïcisée, le Conseil d'Etat craint que les dispositions en place ne répondent plus aux réalités, voire aux aspirations de larges couches de la société. Tout en acceptant que les communautés cultuelles actives au Luxembourg bénéficient sous condition de relations privilégiées avec l'Etat, il propose, dans l'intérêt d'une prise en compte des réalités décrites, de limiter les dispositions constitutionnelles en la matière aux aspects suivants:

– la garantie du libre exercice (public) des activités cultuelles, à condition que celles-ci ne donnent pas lieu à des actes réprimés par la loi;
– l'inclusion implicite dans cette liberté du droit de ne pas participer à des activités cultuelles;
– le règlement possible des relations de l'Etat avec les cultes par la voie de conventions devant être approuvées par le législateur;
– la reconnaissance de la liberté de l'enseignement, dans le respect des valeurs constitutionnelles.

Quant à l'assimilation des ministres des cultes aux fonctionnaires de l'Etat en matière de traitements et de pensions, il entend maintenir cette disposition entre parenthèses, comme il l'explique à l'endroit de l'examen de l'article 135 de la proposition de révision, en attendant que le groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution des relations entre les pouvoirs publics et les communautés cultuelles ait remis son rapport.

*Article 11 (Article 12 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat rejoint la commission parlementaire en ce qu'elle estime indiqué d'introduire le chapitre relatif aux droits et libertés par un article affirmant l'inviolabilité de la dignité humaine. Le même concept est inscrit dans de nombreux instruments internationaux et étrangers de protection des droits fondamentaux. Il figure au préambule de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et à l'article 1er de la Charte de l'Union européenne. L'intangibilité de la dignité humaine est omniprésente dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. En France, où le principe n'est pas énoncé dans la Constitution, le Conseil constitutionnel l'a consacré comme un principe à valeur constitutionnelle. En Allemagne, le principe est consacré dans la Loi fondamentale dès son article 1er[41].

---

39 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, points 45 et suivants.

40 Cf. Convention européenne, p. ex. art. 8, paragraphe 2:

„Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

41 Cf. Loi fondamentale allemande, art. 1er, paragraphe 1er:

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung der staatlichen Gewalt."

La dignité humaine est inaliénable et ne peut être limitée, même en temps de guerre. Elle ne peut subir aucune exclusion.

C'est dès lors à bon escient que ce concept, de nature déclaratoire, figure comme principe inaugural dans l'énumération des droits fondamentaux et des libertés publiques. Selon la lecture que le Conseil d'Etat donne de la notion de *„dignité humaine"*, celle-ci inclut le droit au libre épanouissement de la personnalité.

La notion même de dignité humaine est difficile à cerner sur le plan juridique. Dans un système judiciaire consacrant le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois, on peut s'attendre à ce que de nombreux recours soient fondés sur cette disposition constitutionnelle ensemble avec d'autres articles. Aux yeux du Conseil d'Etat, la notion introduit l'évocation des libertés publiques qui constituent le noyau de la Constitution. Elle n'est guère justiciable en elle-même, indépendamment des autres droits et libertés garantis par la Constitution, et ne peut dès lors pas servir pour appuyer l'application concrète des objectifs à valeur constitutionnelle figurant sous la section 3 du chapitre 2, selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.

Le concept fut déjà évoqué par la Cour constitutionnelle actuelle[42] en relation avec l'article 11, paragraphe 1er de la Constitution relatif aux *„droits naturels de la personne humaine"*, notion que le Conseil d'Etat proposera d'omettre (voir examen de l'article 14 de la proposition de révision). Une application jurisprudentielle concrète de la notion de *„dignité humaine"* en toute matière, et notamment dans un contexte socio-économique donné, finirait-elle par dicter au pouvoir législatif l'orientation de la législation en des domaines éminemment politiques? Le Conseil d'Etat note que la Cour constitutionnelle a toujours veillé à ne pas empiéter sur les domaines relevant de la compétence du législateur.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 12.** *La dignité humaine est inviolable.*"

*Articles 12 et 13 (Article 13 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les articles 12 et 13 sous un nouvel article énonçant en son paragraphe 1er le droit à l'intégrité physique et mentale, à l'instar des dispositions figurant à l'article 3, paragraphe 1er de la Charte de l'Union européenne. La Constitution actuelle ne prévoit pas de garantie générale et explicite de cette intégrité. Le Conseil d'Etat estime toutefois que la consécration constitutionnelle de ce concept et les droits qui en découlent – notamment dans le domaine médical – constitueraient un élément fondamental de protection des droits et libertés et assureraient une plus-value concrète certaine au profit des citoyens.

Le recours à la notion de *„toute personne"* qui n'est pas mentionnée dans la Constitution actuelle souligne l'universalité de ces droits. Le droit à l'intégrité physique et mentale englobe le droit à la vie.

Dans la mesure où la Constitution, selon la structure proposée par le Conseil d'Etat, énonce dans la section 1re du chapitre 2 les droits intangibles, il n'apparaît guère utile de préciser, à l'instar de la Charte de l'Union européenne, des restrictions limitées aux seuls domaines de la médecine et de la biologie. Le caractère exemplatif des interdits figurant à son article 3, paragraphe 2 est d'ailleurs renforcé par l'emploi du terme „notamment". Ces interdits sont également contenus dans la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine (Convention d'Oviedo) du 4 avril 1997.[43]

La prohibition de la torture, des traitements inhumains et de la peine de mort découle nécessairement du droit à l'intégrité physique et mentale. Le Conseil d'Etat estime néanmoins nécessaire de maintenir son énoncé dans la Constitution alors que ce droit est intangible. Il propose de regrouper les dispositions afférentes sous le même article 13 tout en faisant précéder la prohibition de la peine de mort par l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants.

Il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'Homme a pu tracer les contours de ce qu'il y a lieu d'entendre par *„traitements inhumains et dégradants"*, notamment dans le contexte de recours provenant de personnes incarcérées, de demandeurs d'asile, de victimes d'abus commis par la force publique ou de personnes condamnées à des châtiments corporels.

L'article se lirait comme suit:

---

42 Cf. Cour constitutionnelle, arrêt n° 20/04, 28.5.2004.

43 La Convention d'Oviedo n'a pas encore été ratifiée par le Luxembourg (cf. doc. parl. n° 5528).

„**Art. 13.** (1) *Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.*

(2) *Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.*

*La peine de mort ne peut être établie.*"

*Article 14 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

La notion de *„droits naturels de la personne humaine"*, inscrite à l'article 11, paragraphe 1er de la Constitution actuelle, constitue une formule vague qui relève davantage de la philosophie du droit que de la technique constitutionnelle. D'une manière générale, le Conseil d'Etat entend privilégier des énoncés clairs et concis des libertés, raison pour laquelle il propose d'omettre une telle notion. Dans l'arrêt précité du 28 mai 2004, la Cour constitutionnelle avait précisé que „le droit naturel se restreint aux questions existentielles de l'être humain, au respect de sa dignité et de sa liberté" [44], deux concepts qui figurent en tant que tels dans la Constitution.

Le concept de *„famille"* figurera dans la Constitution selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat parmi les objectifs à valeur constitutionnelle (section 3, article 37).

Dans ces conditions, la raison d'être de l'article 14 n'est pas donnée.

*Article 14 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Selon le Conseil d'Etat, le droit intangible à la liberté de pensée, de conscience et de religion doit figurer parmi les droits fondamentaux consacrés par la Constitution comme étant inhérents à la nature de l'Homme. Cette approche est également consacrée à l'article 9 de la Convention européenne.[45] Seule la manifestation des droits et libertés peut faire l'objet d'un encadrement légal. Dès lors, l'exercice des libertés de pensée, de conscience et de religion fait partie des libertés publiques réunies sous la section 2 (articles 21 à 23).

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 14.** *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.*"

*Article 15 (Article 15 selon le Conseil d'Etat)*

La formulation actuelle de cet article paraît quelque peu malencontreuse. La garantie par l'Etat de la protection de la vie privée, suivie immédiatement d'un rappel des exceptions devant figurer dans la loi, ne souligne pas suffisamment le caractère fondamental de ce droit. Par ailleurs, le droit au respect de la vie privée peut être opposé non seulement à l'Etat mais à toute personne. L'Etat est tenu par une obligation positive d'adopter des mesures aptes à en garantir le respect.

Le Conseil d'Etat rappelle que la notion de *„respect de la vie privée"* figure également à l'article 7 de la Charte de l'Union européenne et à l'article 8 de la Convention européenne. Les constitutions belge et néerlandaise[46] évoquent le même droit fondamental. Toute restriction à ce droit doit respecter le principe de proportionnalité énoncé dans la clause transversale susmentionnée que le Conseil d'Etat propose d'introduire à l'article 36 selon la structure qu'il a suggérée.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 15.** *Toute personne a droit au respect de sa vie privée.*"

---

44 Cf. Cour constitutionnelle, arrêt n° 20/04, 28.5.2004.

45 Cf. Convention européenne, art. 9:

„1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

46 Cf. Constitution belge, art. 22, premier alinéa:

„Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi."

Constitution néerlandaise, art. 10, paragraphe 1er:

„Toute personne a droit au respect de sa vie privée, sauf restrictions à établir par la loi ou en vertu de la loi."

*Articles 10, 16 et 17 (Articles 11 et 16 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions relatives au principe d'égalité sous un article unique, subdivisé en paragraphes. Le principe fondamental d'égalité de tous les Luxembourgeois devant la loi (article 17 de la proposition de révision) doit précéder son évocation par rapport aux deux applications d'ores et déjà prévues dans la Constitution. Le Conseil d'Etat rejoint sur cette question la Commission de Venise[47]. Il y a lieu de rappeler que le principe d'égalité ne vise pas exclusivement les droits mais a aussi pour corollaire l'égalité en devoirs. Afin de tracer les limites du principe, il convient selon le Conseil d'Etat d'intégrer, dans le texte même de la Constitution, le libellé régulièrement reproduit par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts rendus sur le fondement de l'article 10*bis*, paragraphe 1er de la Constitution actuelle. Le principe de non-discrimination est le corollaire nécessaire du principe d'égalité. Il figurerait au paragraphe 2. Le Conseil d'Etat suggère de ne pas procéder à une énumération non limitative des références à des discriminations prohibées, mais de s'en tenir à une formule plus courte et générale.

Le Conseil d'Etat propose de reprendre l'article 16 de la proposition de révision à l'identique sous le paragraphe 3 de l'article 16.

Le choix par le Conseil d'Etat de faire figurer la disposition relative aux étrangers sous le paragraphe 4 de l'article 16[48] met en évidence que le concept historique de la *„protection"* des étrangers doit désormais être compris comme impliquant l'égalité, sauf restriction légale.

En vue de compléter la section 3 du chapitre 1er, le Conseil d'Etat propose d'y insérer encore l'article 17, deuxième alinéa de la proposition de révision. Cette disposition reprend littéralement le paragraphe 2 de l'article 10*bis* de la Constitution actuelle qui y figure depuis la révision du 29 avril 1999. Le Conseil d'Etat suggère en outre d'en faire un article à part qui prendrait le numéro 11.

Au regard de l'évolution du droit de l'Union européenne privilégiant une ouverture généralisée de la fonction publique nationale aux ressortissants de l'ensemble des Etats membres et admettant seulement des dérogations limitées en relation avec des situations particulières où l'emploi visé comporte une participation à l'exercice de la puissance publique et à la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, le Conseil d'Etat recommande un changement d'approche pour la rédaction de la disposition concernée. Plutôt que de continuer à considérer l'accès de personnes n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise à des emplois publics comme étant l'exception, il propose d'inverser l'approche et de faire de la possibilité de réserver certaines tâches relevant de la fonction publique aux seuls Luxembourgeois la dérogation par rapport à la règle générale consacrée dans les traités de l'Union européenne. A cet égard, il échet de retenir que la fonction publique est globalement accessible à l'ensemble des citoyens européens qui remplissent les conditions que la loi prévoit à cet effet. Le Conseil d'Etat considère encore que, lorsqu'il est question d'*„intérêts généraux de l'Etat"*, le texte de la Constitution n'a pas besoin de spécifier que sont visés tant les intérêts de l'Etat central que ceux des organes décentralisés. Il estime en effet que la notion d'*„intérêts généraux de l'Etat"* englobe à la fois les intérêts de l'administration centrale et ceux des autres personnes morales de droit public.

Dans cette optique, il semble indiqué au Conseil d'Etat de s'en tenir à la terminologie usuelle des traités et actes juridiques européens en retenant le libellé suivant:

> „**Art. 11.** *La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat.*"

Les articles 10, 16 et 17, premier alinéa sous examen seront repris dans les dispositions figurant à la section 2.– *Des libertés publiques* à l'article 16 qui se lirait comme suit:

> „**Art. 16.** (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) *Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.*
>
> (3) *Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.*

---

47 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 52.

48 Cf. examen de l'article 10 de la proposition de révision.

*L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.*

(4) *Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.*"

*Article 18 (Article 17 selon le Conseil d'Etat)*

Aux yeux du Conseil d'Etat, la notion de *„liberté individuelle"* vise à protéger toute forme d'exercice de la liberté et notamment la libre circulation sur le territoire, la liberté de choisir son lieu de résidence mais aussi l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé. L'énoncé de cette liberté est la source de plusieurs autres droits régis par des dispositions particulières sous la section 2 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat. Les droits politiques ainsi que la liberté des activités commerciales et industrielles se fondent sur ce même principe.

La notion de *„liberté individuelle"* soulève en particulier la question du cadre des privations de liberté ordonnées par des décisions de justice. Les droits du justiciable qui garantissent la liberté individuelle sont repris pour partie sous la section 2 précitée réservée aux libertés publiques et pour partie sous le chapitre 7 réservé à la Justice.[49]

Le Conseil d'Etat propose un libellé plus précis de l'article sous avis en remplaçant le terme *„placé"*, qui selon les auteurs figure à la troisième phrase du premier alinéa de l'article sous examen et qui se trouve déjà à l'article 12, troisième phrase de la Constitution actuelle, par les termes *„privé de sa liberté"*. L'énoncé suggéré par le Conseil d'Etat au premier alinéa de son paragraphe 2 inclut notamment le placement en rétention et le placement dans une structure psychiatrique fermée ainsi que les privations partielles de la liberté, en particulier dans le cadre du régime de semi-liberté et des assignations à résidence.

Quant au deuxième alinéa de l'article sous examen, le Conseil d'Etat maintient, à l'instar des auteurs de la proposition de révision, le libellé „historique" remontant à 1848, sauf à remplacer le terme *„ordonnance"*, trop restrictif, par l'expression *„décision de justice"*.

Dans le troisième alinéa de l'article sous examen, les auteurs de la proposition de révision ont repris le libellé de l'article 12, dernière phrase de la Constitution actuelle. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 proposé par le Conseil d'Etat est plus précis et complet. En effet, toute personne privée de sa liberté doit non seulement être informée du délai de recours, mais également, par analogie avec l'article 5, paragraphe 3 de la Convention européenne, des raisons de son arrestation ou de la privation de liberté. Ces garanties figurent d'ores et déjà dans le Code d'instruction criminelle.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 17.** (1) *La liberté individuelle est garantie.*

(2) *Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.*

(3) *Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.*

*Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.*"

*Article 19 (Article 18 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation quant au libellé de l'article sous examen qui se lirait comme suit:

„**Art. 18.** *Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.*"

---

49 Cf. chapitre 7.– *De la Justice*, section 4.– *Des garanties du justiciable* (articles 98 à 100), selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.

*Article 20 (Article 19 selon le Conseil d'Etat)*

Le libellé de l'article 20 de la proposition de révision qui reprend l'article 14 de la Constitution actuelle (*„Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi"*) est repris au premier alinéa du texte proposé par le Conseil d'Etat qui estime toutefois nécessaire d'introduire dans cet article la prohibition de toute condamnation pour des actes ou omissions qui, au moment où ils furent commis, ne constituaient pas des infractions au sens de la loi. L'interdiction de prononcer une peine plus forte que celle applicable au moment où l'infraction fut commise entre dans la même catégorie de garanties. Il s'agit d'une consécration constitutionnelle des principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines. Ces principes sont également énoncés dans la Charte de l'Union européenne (article 49) et dans la Convention européenne (article 7).

L'article se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 19.** *Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.*

*Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.*

*Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.*"

*Article 21 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

Aux termes de l'article 21, *„La peine de la confiscation des biens ne peut être établie"*.

En fait, le libellé de l'article 21 ne prohibe que la confiscation générale des biens, c'est-à-dire la confiscation atteignant l'intégralité du patrimoine, au profit de l'Etat. Un libellé identique figure à l'article 17 de la Constitution belge depuis 1831. Cette interdiction n'exclut aucunement les confiscations spéciales et les saisies civiles qui peuvent également être exercées contre tous les biens identifiables du patrimoine d'une personne débitrice dans les conditions prévues par la loi.

En France, cette mesure, souvent critiquée en raison de son injustice, a été introduite et abolie à plusieurs reprises au gré des vicissitudes politiques. La confiscation générale figure actuellement dans une loi française du 5 mars 2007 „relative à la prévention de la délinquance" mais reste limitée à trois cas:

– les crimes contre l'humanité commis par des personnes physiques ou morales;
– les actes de terrorisme;
– les crimes les plus graves concernant le trafic de stupéfiants.

En Allemagne, la Cour constitutionnelle fédérale a décidé par un arrêt du 20 mars 2002 que la confiscation générale, étant une peine indéterminée, violerait notamment le principe de la légalité des peines inscrit à l'article 103-2 de la Loi fondamentale allemande.

Dans son avis du 1er octobre 2009[50], la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette redoute que, sur base de la disposition constitutionnelle générale prohibant la confiscation des biens – sans autres spécifications –, la Cour constitutionnelle ne puisse être amenée à décider qu'une confiscation opérée par référence aux articles 31, paragraphe 1er et 32 du Code pénal tel que modifié par la loi du 1er août 2007, violerait l'article 21 de la proposition de révision (article 17 de la Constitution actuelle). Le Gouvernement souscrit à cette analyse et suggère de libeller l'article comme suit: „La peine de la confiscation des biens ne peut être établie que dans les cas prévus par la loi."

Le Conseil d'Etat ne partage pas cette appréhension. Il estime qu'il y a lieu d'omettre l'article 21 de la proposition de révision, les droits de propriété étant par ailleurs garantis par les dispositions constitutionnelles relatives à l'expropriation. En tout état de cause, la position du Gouvernement ne donne pas satisfaction. En effet, le principe général de la légalité des peines est déjà énoncé à l'article 20 (article 19 selon le Conseil d'Etat). L'ajout proposé introduirait dès lors une redondance.

Le Conseil d'Etat propose d'omettre l'article sous examen. Il renvoie encore à ses considérations ci-après à l'endroit de l'article 139 de la proposition de révision où il suggère de transférer les dispositions sur le serment dans le chapitre sous examen où elles peuvent figurer sous un nouvel article 21.

---

50 Cf. doc. parl. n° 6030[4].

*Article 22 (Article 20 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat approuve le maintien de l'article 15 de la Constitution dans sa version originale. Il entend toutefois préciser que l'expression ancienne *„visite domiciliaire"* vise en fait la situation d'une introduction dans un domicile contre le gré de son habitant.

Le *„domicile"* désigne le lieu, occupé par une personne en vue d'y établir sa demeure ou sa résidence réelle, y compris les dépendances. La Cour européenne des droits de l'Homme adopte une interprétation plus large de la notion et considère qu'elle inclut certains espaces professionnels.[51]

Le libellé à retenir se présenterait dès lors comme suit:

„**Art. 20.** *Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.*"

*Article 23 (Article 35 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat est d'avis que les libertés essentielles touchant directement à l'intégrité de l'individu doivent précéder l'évocation de la protection du patrimoine. Il suggère dès lors d'insérer l'article relatif à l'interdiction de la privation de la propriété derrière les dispositions touchant à l'intégrité de l'être humain. Le libellé de l'article sous examen résulte de la révision constitutionnelle du 24 octobre 2007 et n'exige pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 35.** *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 établis par la loi.*"

*Article 24 (Article 22 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de ne pas limiter la liberté de manifester ses opinions à la seule parole. L'ajout *„en toutes matières"* est dénué de toute signification.

Le libellé très général de l'article tel que proposé par le Conseil d'Etat couvre les mêmes droits que ceux visés à l'article 10 de la Convention européenne. La commission parlementaire avait souligné à juste titre dans l'exposé des motifs de la proposition qui est devenue la loi de révision du 26 mai 2004 que le concept de *„liberté de la presse"* englobe tous les médias modernes, c'est-à-dire tout procédé de publication qui permet la reproduction d'un écrit ou d'une image.

La Cour européenne des droits de l'Homme accorde une importance fondamentale à la liberté d'expression qui, selon elle, est „l'un des fondements essentiels d'une société démocratique (…), elle vaut non seulement pour les" informations " ou" idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique".[52]

A ce jour, la Cour constitutionnelle n'a pas été saisie d'un recours fondé sur l'interprétation à donner à cette disposition constitutionnelle, les plaideurs préférant invoquer l'article 10 de la Convention européenne qui présente l'avantage d'être enveloppé dans une jurisprudence particulièrement dense de la Cour de Strasbourg dont l'autorité interprétative aura vocation à s'appliquer également dans le contexte de l'article sous examen.

L'interdiction de la censure constitue une protection de la liberté d'expression à haute valeur symbolique qui apparaissait dès la Constitution de 1848. A signaler que si l'article 10 de la Convention européenne n'interdit pas expressément les mesures préventives, l'interdiction figurant dans la Constitution exclut pour le moins implicitement cette possibilité. Le Conseil d'Etat propose de maintenir le libellé de l'époque et ce notamment pour des raisons historiques.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 22.** *La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.*

*La censure ne pourra jamais être établie.*"

---

51 Cf. arrêts *Niemetz c. Allemagne*, 16.12.1992, 251A; *Crémieux c. France*, 25.2.1993 et *Stés Colas et autres c. France*; voir également l'avis du Conseil d'Etat du 3 mai 2005 sous l'article 12 du projet de loi sur l'Inspection du travail et des mines (doc. parl. n° 5239[5]).

52 Cf. arrêt *Handyside*, 7.12.1976, n° 24, et jurisprudence constante.

*Article 25 (Article 24 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat considère que l'introduction du droit de s'assembler par les termes: *„La Constitution garantit"* est à omettre alors qu'il paraît superfétatoire de mentionner que la Constitution garantit un droit qu'elle consacre. Il suffit dès lors d'écrire que le droit est garanti. La mention particulière comme quoi ce droit n'existe que pour les assemblées *„sans armes"* est superflue. Il est évident que la puissance publique doit interdire des rassemblements armés pour des raisons d'ordre et de sécurité publics. Cette limitation comprend le droit des autorités étatiques et communales de prendre les mesures adéquates pour assurer l'ordre public. Cette compétence se base sur le renvoi exprès au *„respect de la loi"* figurant dans la première phrase du texte proposé par le Conseil d'Etat. La référence à la loi vise dès lors le cadre légal et réglementaire, y compris les règlements communaux.

La Constitution, tout comme l'article 11 de la Convention européenne, ne garantit que la liberté de réunion pacifique. A souligner toutefois que, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, une réunion ne perd pas son caractère pacifique parce que l'ordre public risque d'être troublé par des contre-manifestants ou que des violences se sont produites sporadiquement à l'occasion de rassemblements.[53]

Les assemblées paisibles en lieu non public ne sont soumises à aucune règle particulière, à part la réglementation en matière de sécurité des lieux. L'organisation de réunions dans des lieux non accessibles au public et auxquelles ne peuvent participer que des personnes convoquées par les organisateurs est protégée par les dispositions constitutionnelles relatives à l'inviolabilité du domicile.

Les rassemblements publics librement accessibles, en dehors de ceux ayant lieu en plein air, ou accessibles contre paiement d'un droit d'entrée, restent soumis aux lois de police mais ne peuvent être subordonnés à des mesures préventives.

Les rassemblements *„en plein air"* restent entièrement soumis aux lois de police. L'expression *„plein air"* est souvent considérée comme synonyme dans ce contexte de voie publique ou de terrain attenant à la voie publique.[54] Certains événements récents dans nos pays voisins ont illustré des hypothèses où, notamment par un recours aux nouveaux médias, des manifestations spontanées, réunissant un nombre impressionnant de participants, ont causé un trouble grave à l'ordre public. Le Conseil d'Etat estime dès lors que les rassemblements en plein air dans des *„lieux accessibles au public"*, et non seulement dans des „lieux publics", doivent pouvoir être soumis à autorisation préalable.

Le recours à des impératifs de sécurité des lieux ne doit en aucun cas constituer un prétexte pour empêcher l'exercice du droit de s'assembler. L'article 36 spécifique nouveau consacré à la clause transversale que le Conseil d'Etat propose d'introduire tracera une ligne de conduite stricte aux restrictions à apporter aux libertés, dont l'exercice du droit de s'assembler, et guidera les autorités administratives concernées et les juridictions. Dans ce contexte, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, appelée à contrôler le respect du même droit figurant sous l'article 11, paragraphe 2 de la Convention européenne, a tout son intérêt.

L'article se lirait comme suit:

> „**Art. 24.** *Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.*"

*Article 26 (Article 25 selon le Conseil d'Etat)*

L'article traitant du droit d'association, corollaire du droit de s'assembler, devrait également énoncer de manière plus précise et concise que le droit d'association est garanti et que son exercice reste régi par la loi, qui ne peut toutefois pas le soumettre à autorisation préalable. Cette liberté vise toutes les associations, y compris les partis politiques, les communautés religieuses et les syndicats. Le Conseil d'Etat relève l'attention particulière que la Cour européenne des droits de l'Homme accorde au droit d'association et à l'exercice effectif de ce droit, c'est-à-dire à l'action d'une association à partir de sa création et pendant toute sa durée de vie. Le droit d'association est en effet une liberté qui contribue à l'effectivité de la liberté de pensée, de conscience et de religion.

---

53 Cf. arrêt *Stankov et Ilinden c. Bulgarie* du 2.10.2001; *Plattform Ärzte für das Leben c. Autriche* du 21.6.1988.

54 Cf. Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux, rapport David Geerts publié par la Chambre des représentants de Belgique, document n° 51 2867/001.

Selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, le droit d'association inclut la liberté „négative" d'association, c'est-à-dire le droit de ne pas adhérer à une association ou de s'en retirer.[55] La prohibition de l'affiliation obligatoire à une association figure d'ailleurs *expressis verbis* dans l'article 20, paragraphe 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948: „Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association". Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il n'est pas besoin d'introduire un droit d'association négatif dans la Constitution, tant il est évident qu'une affiliation obligatoire serait contraire à la liberté constitutionnelle d'association.

Il y a lieu de souligner que les dispositions constitutionnelles garantissant le droit d'association ne s'appliquent pas aux institutions de droit public. Ainsi, l'inscription obligatoire au tableau d'un ordre légal, qui est une institution de droit public ayant notamment pour mission de veiller au respect des règles déontologiques par ses membres, est conforme à la Constitution et à l'article 11 de la Convention européenne.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 25.** *Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.*"

*Article 27 (Article 29 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose un texte légèrement remanié à l'endroit du premier alinéa de l'article sous examen en énonçant l'inviolabilité des *„communications"* de *„toute personne"* plutôt que l'inviolabilité des *„communications à caractère personnel"*, expression plus limitative. Il est en effet souvent difficile de distinguer entre les communications à caractère personnel et celles qui, tout en émanant d'un individu, ne répondent pas à cette caractéristique et seraient dès lors privées de la protection constitutionnelle.

Le principe de l'inviolabilité des communications, libellé dans le premier alinéa, n'est pas absolu. Il est renvoyé dans ce contexte aux écoutes téléphoniques autorisées en justice, aux saisies judiciaires de courriers, au droit des curateurs d'ouvrir le courrier des faillis et aux contrôles du courrier des détenus. C'est dès lors à bon droit que les auteurs de la proposition de révision ont prévu des restrictions dans le deuxième alinéa. Néanmoins, le Conseil d'Etat estime qu'il est superflu de faire référence à des *„cas spécialement prévus par la loi"*. L'exigence du caractère normatif de la loi et l'effet de la clause transversale susmentionnée sont suffisamment explicites.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 29.** *Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.*

*Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.*"

*Article 28 (Article 23 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat rejoint les auteurs de la proposition de révision qui maintiennent un article à part dans lequel sont énoncées la liberté des cultes et la liberté de manifester ses opinions religieuses. Dans la mesure où ces libertés sont étroitement liées à la liberté de manifester ses opinions, il suggère d'insérer l'article y consacré immédiatement à la suite de l'article évoquant cette dernière liberté. La liberté des cultes implique le droit de manifester la religion à la fois en public et en privé par des pratiques et l'accomplissement de rites (article 9, paragraphe 1er de la Convention européenne). Cette même liberté doit également valoir pour la manifestation des opinions philosophiques.

Toutefois, l'exercice de la liberté des cultes peut être soumis à des restrictions. Cet aspect fut porté à plusieurs reprises devant la Cour européenne des droits de l'Homme, notamment dans le contexte des mesures prises par certains Etats contre le port d'un foulard[56], le port d'une tenue religieuse[57] et l'obligation de retirer le turban dans le sas de sécurité d'un aéroport[58].

La faculté de conclure des conventions entre les cultes et l'Etat, faisant l'objet de l'article 31 de la proposition de révision, que le Conseil d'Etat transfère dans le deuxième alinéa de l'article sous

---

55 Cf. notamment arrêt *Schneider c. Luxembourg* du 10.7.2007.

56 Cf. arrêt *Dahlab c. Suisse*, 15.2.2005.

57 Cf. affaire *Ahmet Arslan et autres c. Turquie* (Requête n° 41135/98).

58 Cf. arrêt *Phull c. France*, 11.2.2005.

examen, ne constitue pas une liberté publique. Pour cette raison, le Conseil d'Etat propose de ne pas faire figurer cette disposition dans un article autonome. Les conventions en vigueur ou à conclure sont censées tenir compte des intérêts réciproques tout en respectant le cadre légal, les réalités sociétales et le contexte historique. L'Etat doit veiller à traiter les communautés cultuelles de manière non discriminatoire. L'exigence d'une approbation légale de toute convention entre un culte et l'Etat est partagée par le Conseil d'Etat.

L'approche constitutionnelle que le Conseil d'Etat propose de réserver à la question des relations entre l'Etat et les cultes implique d'ailleurs aussi les dispositions de l'article 106 de la Constitution actuelle (devenu l'article 135 de la proposition de révision).

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 23.** *La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.*

*Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi.*"

*Article 29 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'est plus besoin de consacrer, dans une disposition constitutionnelle, la liberté de ne pas concourir à un culte et aux cérémonies d'un culte. Il renvoie aux observations relatives au droit d'association négatif à l'endroit de l'examen de l'article 26. Le droit énoncé à l'article 28 (article 23 selon le Conseil d'Etat) comporte nécessairement le droit de ne pas participer à ces rites. Pareille disposition, qui avait tout son intérêt jusqu'à une époque assez récente, paraît de nos jours très loin des préoccupations des citoyens, tant il est admis qu'une contrainte de ce genre violerait fondamentalement la liberté de manifester ses opinions.

*Article 30 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

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

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

*Article 31 (Article 23, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat)*

L'article 22 de la Constitution actuelle remonte quant à ses origines à la Constitution de 1848. Il dispose que „L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention".

Aux yeux du Conseil d'Etat, cette disposition n'a plus sa place dans la Constitution et peut dès lors être omise, mis à part la manière conventionnelle de régler les relations entre l'Etat et les cultes qui est intégrée dans l'article 23 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.[59]

*Article 32 (Article 32 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de reformuler de fond en comble cet article pour tenir compte de la situation telle qu'elle prévaut dans notre pays ainsi que des différents aspects de la liberté d'enseignement. Le libellé en vigueur, repris dans la proposition de révision, ne couvre pas tous les aspects de cette liberté. Le recours à des paragraphes pour subdiviser l'article est de mise.

---

59 Cf. examen de l'article 28 de la proposition de révision.

Le paragraphe 1er énoncerait selon le Conseil d'Etat le droit fondamental de toute personne à l'*„éducation"*. Ce dernier terme couvre un domaine plus large que la notion d'*„enseignement"*. L'éducation doit être comprise comme contribution indispensable à l'épanouissement culturel et social de la personnalité auquel peut prétendre toute personne dans une société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles. Il s'agit d'une responsabilité de la société dans son ensemble mais aussi d'une responsabilité particulière des parents, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

Le paragraphe 2 énoncerait la mission de l'Etat (*„Staatsauftrag"*) de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public. En confiant à l'Etat la mission d'organiser l'*„enseignement"*, il est fait abstraction des différents échelons – fondamental, secondaire, supérieur – pour ne pas hypothéquer les évolutions législatives futures remettant en cause la subdivision ayant actuellement cours. La mission d'organisation confiée à l'Etat comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes[60]. Le libellé permet aussi d'alléger le caractère de „matière réservée" inhérent à l'enseignement dans la Constitution actuelle. Il y a lieu de fixer le principe de la gratuité de l'enseignement obligatoire public comme corollaire de son caractère obligatoire.

Le paragraphe 3 érigerait en principe la liberté de l'enseignement dans la mesure où certaines écoles privées acceptent d'enseigner les programmes agréés par l'Etat et de faire sanctionner l'enseignement dispensé par des examens étatiques en échange de leur subventionnement. Des relations contractuelles devraient suffire pour garantir que ces écoles respectent, en matière d'enseignement, les valeurs constitutionnelles. Aux yeux du Conseil d'Etat, il paraît néanmoins prudent de prévoir l'hypothèse où une école se fonderait sur le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement pour dispenser des enseignements non conformes à la Constitution tout en renonçant à la sanction de son enseignement par l'Etat ou au soutien financier public. Dès lors, il semble utile de rappeler la nécessité du respect du cadre constitutionnel comme base de tout enseignement. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 disposerait que l'intervention de l'Etat porte sur la surveillance des écoles privées, la possibilité de l'Etat d'agréer les programmes et de sanctionner les études effectuées, ainsi que la faculté de soutenir une école privée sur le plan financier.

Enfin, le libellé du paragraphe 4 reprendrait le principe de l'article 23 de la Constitution actuelle, assurant la liberté de tout Luxembourgeois de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve de la prérogative de l'Etat de reconnaître les diplômes obtenus.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 32.** (1) *Toute personne a droit à l'éducation.*

(2) *L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.*

*La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.*

*L'enseignement obligatoire public est gratuit.*

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

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

(4) *Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi.*"

*Article 33 (Article 38, premier alinéa et article 27, premier et deuxième alinéas selon le Conseil d'Etat)*

Le premier alinéa de l'article sous examen énonce que *„la loi"* garantit *„le droit au travail"*. Selon le Conseil d'Etat, cette garantie doit être donnée non par la loi mais par l'Etat. Par ailleurs, cette garantie n'est pas une liberté mais un objectif à valeur constitutionnelle, raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de ranger la disposition afférente à l'article 38, premier alinéa, sous la section 3 selon la structure qu'il a suggérée pour le chapitre sous examen. La précision comme quoi le droit au travail n'est assuré qu'*„à chaque citoyen"* peut être interprétée comme une exclusion d'une partie des résidents. Elle est dès lors à omettre.

---

60 Voir aussi: art. 136, paragraphe 6, troisième phrase de la proposition de révision (art. 115, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat).

La disposition qui deviendrait le premier alinéa de l'article 38 selon le Conseil d'Etat se lirait comme suit:

„[**Art. 38,** premier alinéa] *L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.*"

Aux termes de l'article 33, deuxième alinéa de la proposition de révision, *„La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève."* (article 11, paragraphe 4, deuxième phrase de la Constitution actuelle). Ledit alinéa énonce une liberté publique qui doit, à ce titre, figurer dans la section 2 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat. Les libertés syndicales ne sont en effet pas seulement garanties par la loi mais constituent une liberté publique. La liberté syndicale représente une forme particulière de la liberté d'association[61] au même titre que le droit d'association dans le cadre d'un parti politique. Dans la mesure où les syndicats constituent des associations, il y a lieu de ranger l'article en question derrière l'énoncé du droit d'association. Le Conseil d'Etat suggère de conférer à ce texte un libellé (*„Les libertés syndicales sont garanties"*) qui souligne l'existence de ces libertés même en l'absence d'une loi.

Le droit de grève est également garanti par la Constitution. La loi n'intervient que pour en organiser l'exercice en imposant notamment une procédure de conciliation préalable obligatoire ou, le cas échéant, le maintien d'un service minimum en cas de grève.

L'article 27 selon le Conseil d'Etat se lirait comme suit:

„**Art. 27.** *Les libertés syndicales sont garanties.*

*La loi organise l'exercice du droit de grève.*"

*Articles 34 et 37 (Articles 33, 38, deuxième alinéa et 39 selon le Conseil d'Etat)*

Aux termes de l'article 34 de la proposition de révision, qui est identique à l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle, la loi règle *„quant à ses principes"*:

– la sécurité sociale;
– la protection de la santé;
– les droits des travailleurs;
– la lutte contre la pauvreté; et
– l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.

Selon le Conseil d'Etat, la sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs constituent des libertés qui doivent figurer à ce titre sous la section 2 selon la structure qu'il a suggérée. La lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap font partie des objectifs à valeur constitutionnelle regroupés sous la section 3.

L'article 37 de la proposition de révision dispose que *„L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié"*.

Le Conseil d'Etat est d'avis que le droit à un logement approprié constitue une application certes concrète, mais toujours limitée par une visée plus vaste englobant tous les objectifs à valeur constitutionnelle en rapport avec la mission de l'Etat d'assurer aux habitants vivant sur son territoire une situation matérielle respectueuse de la dignité humaine. L'obligation de l'Etat de promouvoir les droits de *„toute personne"* à un logement approprié doit donc être vue en relation avec l'objectif de l'Etat de combattre la pauvreté. Pour cette raison, le Conseil d'Etat suggère d'énoncer l'objectif à valeur constitutionnelle englobant tous ces aspects dans un article à part.

Les dispositions sous examen se liraient dès lors comme suit:

„**Art. 33.** *La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.*"

**Art. 38.** [deuxième alinéa] *L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap.*

**Art. 39.** *L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement.*"

---

61 Voir dans ce sens, Cour européenne des droits de l'Homme, arrêt *Syndicat national de la Police belge c. Belgique*, 27.10.1975.

*Article 35 (Articles 34, 109, paragraphe 3 et 110 selon le Conseil d'Etat)*

Le premier alinéa de l'article sous examen a trait à la liberté des activités commerciales, libérales et agricoles. Le Conseil d'Etat suggère de maintenir ces libertés sous la section 2 selon la structure qu'il a suggérée, tout en adaptant le libellé afin de souligner que c'est bien la *„liberté de l'exercice de la profession libérale"* et de l'*„exercice de l'activité agricole"* (et non pas du *„travail agricole"*) qui est garantie.

Les dispositions relatives aux organes professionnels et au pouvoir réglementaire accordé à ces organes des professions libérales n'ont pas leur place parmi les libertés. Le Conseil d'Etat propose de transférer les deuxième et troisième alinéas à l'endroit du chapitre 12 (chapitre 9 selon le Conseil d'Etat intitulé „*Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels"*) où ils feraient l'objet des articles 109, paragraphe 3, et 110.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 34.** *La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi.*"

*Article 36 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat estime nécessaire d'introduire une „clause transversale" dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1er de la Charte de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droits subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'introduction de cette disposition transversale dans le texte même de la Constitution permettrait d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi. Ce faisant, le Conseil d'Etat suit la recommandation de la Commission de Venise.[62]

Le libellé de cet article nouveau est calqué sur les dispositions afférentes de la Charte de l'Union européenne. Celle-ci évoque la nécessité d'une loi pour apporter des limitations aux libertés individuelles. Pareille précision n'est de l'avis du Conseil d'Etat pas nécessaire dans le présent contexte, alors que toutes les dispositions des articles de la section sous examen qui prévoient des restrictions aux libertés y énoncées renvoient de façon expresse à la loi.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat suggère de s'inspirer des articles pertinents de la Convention européenne qui font référence au caractère nécessaire desdites limitations *„dans une société démocratique"*.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 36.** *Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.*"

*Article 36 (Article 40 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de ranger l'article relatif à la protection de l'environnement et au bien-être des animaux parmi les objectifs à valeur constitutionnelle. Le libellé de l'article 36 de la proposition de révision resterait inchangé et l'article se lirait comme suit:

„**Art. 40.** *L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.*

*Il promeut la protection et le bien-être des animaux.*"

*Article 38 (Article 28 selon le Conseil d'Etat)*

Le droit de pétition fait partie des garanties fondamentales. Il s'agit d'une application concrète de la liberté d'exprimer ses opinions et d'influer sur le fonctionnement des institutions.

---

62 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 46.

La proposition de révision a repris le libellé de l'article 27, première phrase de la Constitution actuelle tel qu'il est en vigueur depuis 1848.

Le Conseil d'Etat estime que le droit de pétition devrait être reformulé pour tenir compte de l'évolution de son expression. De nos jours, la Chambre des députés est le destinataire usuel des pétitions. Les contacts entre les citoyens et les services publics ne se font toutefois plus guère par le biais de cet instrument qui est tombé en désuétude dans ce contexte. En effet, un cadre légal bien plus performant et protecteur des droits de tout un chacun a été mis en place. Il comprend notamment la législation sur la procédure administrative non contentieuse[63], l'institution du Médiateur[64], mais aussi l'instauration des juridictions administratives et le cadre légal du référendum populaire.

Le Conseil d'Etat propose d'orienter le droit constitutionnel de pétition vers la seule Chambre des députés. Il y a en outre lieu de remplacer le terme *„chacun"* par *„toute personne"*, une expression qui englobe clairement les personnes morales. Etant donné que les droits du citoyen dans le cadre de ses relations avec les institutions et les autorités administratives pourraient tout aussi bien être considérés comme des règles de bonne administration publique et avoir ainsi leur place dans la section 1re du chapitre qu'il suggère de réserver à l'administration de l'Etat (chapitre 8.– *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*, selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat a préféré, devant le choix ouvert, ranger ces droits parmi les droits et libertés du chapitre 2.

Il accueille favorablement le deuxième alinéa de cet article en ce qu'il crée une obligation constitutionnelle à charge des autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable aux demandes des administrés. La précision, dans le texte même de l'alinéa, que la demande doit être présentée par écrit, paraît superfétatoire. Il y a par contre lieu de remplacer le terme *„citoyen"* par *„requérant"* pour souligner que cette obligation existe à l'égard de toute personne, y compris les étrangers et les personnes morales.

Le Conseil d'Etat suggère d'adjoindre une disposition à cet article qui vise plus particulièrement le droit de présenter des réclamations aux autorités publiques concernant l'action administrative. Elle est à lire notamment en rapport avec la possibilité de saisir le médiateur institué par la loi modifiée du 22 août 2003.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 28.** (1) *Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.*

(2) *Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant.*

(3) *Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative.*"

*Articles 39 et 40 (Articles à omettre selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat estime que ces articles n'ont plus leur place dans la Constitution. Les fonctionnaires publics ne bénéficient d'aucun régime de responsabilité particulier du fait de leur statut. Ce régime devrait s'approcher de celui des autres salariés.[65]

Contrairement à l'avis de la Cour administrative, le Conseil d'Etat estime que le régime de responsabilité des fonctionnaires publics n'est pas du domaine de la Constitution mais peut être réglé dans le cadre légal du statut général de la fonction publique. Dans la mesure où les salariés du secteur privé, mais également les salariés de l'Etat et des communes, toujours plus nombreux, engagés sous le régime de droit privé, n'engagent leur responsabilité personnelle qu'en cas de faute pénale ou en cas de faute lourde équipollente au dol, il n'existe aucune raison de soumettre les fonctionnaires publics à un régime éventuellement moins favorable que celui dégagé au profit des salariés par la jurisprudence sur base

63 Cf. loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse; règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

64 Cf. loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur.

65 Il est renvoyé dans ce contexte aux observations figurant dans l'avis de la Cour administrative du 24 septembre 2009 publié dans le document parlementaire n° 6030[4]

des dispositions de l'article 1384, troisième alinéa du Code civil et de l'article L. 121-9 du Code du travail.[66]

Il est rappelé dans ce contexte que, selon la jurisprudence, le préposé qui agit dans l'exercice de ses fonctions n'engage pas sa responsabilité à l'égard de tiers.[67]

Le deuxième alinéa de l'article 39 tel que proposé dans la prise de position du Gouvernement paraît toujours accorder au tiers une action directe contre le fonctionnaire, en cas de faute lourde, même si ce dernier a agi dans l'exercice de ses fonctions. Pareille action directe est actuellement exclue, par la jurisprudence, dans le cadre d'un contrat de travail soumis au droit privé[68], l'action récursoire de l'employeur étant toutefois maintenue.

Quant à la nomination et au statut du fonctionnaire, il est renvoyé à l'article 100 de la proposition de révision (article 103 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat voudrait finalement renvoyer à ses développements formulés à l'endroit de l'article 101 concernant la responsabilité civile des membres du Gouvernement et à sa proposition d'insérer au chapitre 8, qu'il propose de réserver à l'administration de l'Etat, une disposition générale sur la responsabilité civile de l'Etat incluant celle des membres du Gouvernement et des autres agents de l'Etat (cf. article 102 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat).

Il convient dans ces conditions de supprimer les articles 39 et 40 de la proposition de révision.

*Article 41 (Article transféré à l'article 4, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat)*

L'emploi des langues, qui ne relève pas du domaine des libertés, a été traité à l'endroit de l'article 4, paragraphe 4 sous le chapitre 1er.

L'article 41 n'a dès lors pas de raison d'être au présent endroit.

*Article 30 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Ni la Constitution en vigueur ni la proposition de révision n'énoncent le droit à la protection des données qui figure pourtant parmi les droits essentiels garantissant le respect de la vie privée. Le Conseil d'Etat estime qu'au vu de la prolifération des traitements de données à caractère personnel, il est néanmoins nécessaire d'introduire une disposition spécifique dans la Constitution.

Le texte qu'il propose s'inspire largement de l'article 8 de la Charte de l'Union européenne qui est le fondement des actes juridiques européens adoptés et transposés en ce domaine. Il a toutefois été jugé inopportun de régler le système de contrôle de cette protection dans la Constitution dans la mesure où le contrôle indépendant n'exige pas l'intervention d'une autorité indépendante spécifique mais pourrait être assuré par les juridictions.

Selon le Conseil d'Etat, il ne paraît pas indiqué de reprendre dans la Constitution les termes „loyalement" et „légitime" figurant dans la Charte de l'Union européenne alors que cette terminologie ne sied pas nécessairement à un texte constitutionnel.

Il est admis que l'article 8 de la Convention européenne comporte également la protection des données.[69] Dans un arrêt du 25 février 1997, la Cour de Strasbourg a même qualifié le principe de la confidentialité des données relatives à la santé de „principe essentiel du système juridique" des Etats parties à la Convention.[70]

Le droit à la protection des données à caractère personnel s'exerce dans les conditions prévues par la loi et ne peut être limité que dans le respect de la clause transversale inscrite à l'article 36, selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat. Il en est de même pour le droit à l'accès aux données qui doit pouvoir être limité pour les besoins des autorités répressives et des services de sécurité de l'Etat.[71]

L'article se lirait comme suit:

---

66 Cf. Code du travail, art. L. 121-9:

„L'employeur supporte les risques engendrés par l'activité de l'entreprise. Le salarié supporte les dégâts causés par ses actes volontaires ou sa négligence grave."

67 Cf. Georges Ravarani, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 2e édition, n° 782 et suivants.

68 Cf. arrêt de cassation, 10.7.2003, n° 26936 du rôle.

69 Cf. arrêt *Leander c. Suède* du 26.3.1987.

70 Cf. arrêt *Z. c. Finlande* du 25.2.1997.

71 Cf. arrêt cité, *Leander c. Suède* du 26.3.1987.

„**Art. 30.** *Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi.*

*Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification.*"

*Article 31 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Contrairement à d'autres constitutions européennes, la Constitution luxembourgeoise n'énonce pas le droit d'asile parmi les libertés.[72]

Le libellé proposé par le Conseil d'Etat renvoie à la loi pour fixer les conditions du droit d'asile. Ainsi, le constituant luxembourgeois introduirait un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997, traité qui fut à l'origine de la communautarisation de la politique d'asile.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 31.** *Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi.*"

*Article 37 (Article nouveau selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de faire figurer l'obligation de l'Etat de veiller au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale parmi les objectifs à valeur constitutionnelle[73].

Quant à la notion de *„famille"*, il est admis aujourd'hui que ce concept couvre le lien existant entre un couple, marié, vivant en partenariat légal ou en union libre, voire un couple et ses enfants, mais aussi celui formé par un seul parent et ses enfants.

De nombreuses incertitudes en rapport avec cette notion sont engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle.

La notion de *„vie familiale"* inclut-elle les membres de la famille au-delà du noyau dit „nucléaire" (parent/enfant) en y englobant les frères et sœurs, les grands-parents ou encore les couples homosexuels? La Cour européenne des droits de l'Homme a adopté en la matière une position évolutive, mais en règle générale favorable à toute forme de vie familiale. Le juge luxembourgeois sera amené par la force des choses à s'inspirer dans une large mesure des décisions rendues sur base de l'article 8 de la Convention européenne.

Le Conseil d'Etat propose d'introduire dans cet article un deuxième alinéa évoquant l'obligation de l'Etat de veiller à la protection des intérêts des enfants. Si le Conseil d'Etat reste en principe opposé à une énumération systématique d'intérêts catégoriels, tels que ceux des personnes âgées et des malades, il admet néanmoins l'intérêt d'une disposition visant, dans le contexte général de la Constitution, les droits des enfants. Il ne paraît toutefois pas nécessaire de réitérer à cet endroit les dispositions essentielles de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 qui a été approuvée par la loi du 20 décembre 1993.

En intégrant dans la Constitution une référence à l'intérêt supérieur de l'enfant, le Conseil d'Etat entend souligner l'importance qu'il convient d'accorder à la famille comme cellule de base de la vie en société, bien plus qu'aux aspects formels de son encadrement juridique.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 37.** *L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.*

*Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant.*"

---

72 Voir notamment le quatrième alinéa du préambule de la Constitution française de 1946 qui a valeur constitutionnelle:
„Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République."

73 Cf. examen de l'article 14 de la proposition de révision, qui évoque les „droits naturels (…) de la famille".

## Chapitre 3.– Du Grand-Duc

Si le Conseil d'Etat peut se rallier à l'agencement que donne au chapitre 3 la proposition de révision sous examen, il préfère cependant inverser les deux sections et adapter leurs intitulés. Entre le chapitre 2 qui porte sur les droits fondamentaux et les chapitres subséquents qui portent sur les autres institutions étatiques (Chambre des députés, Gouvernement, Conseil d'Etat, Justice), il échet de réserver la place qui convient au Chef de l'Etat.

En effet, si, au moment de la genèse de l'Etat luxembourgeois, le rôle du Chef de l'Etat s'est encore effacé derrière celui du Roi Grand-Duc à la personne duquel le Traité de Vienne du 9 juin 1815 liait la souveraineté, cette conception a fait place à une autre perception qui s'est exprimée notamment dans les révisions constitutionnelles du 15 mai 1919 (article 32, paragraphe 1er: „La puissance souveraine réside dans la Nation.") et du 21 mai 1948 (article 51, paragraphe 1er: „Le Grand-Duché de Luxemburg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire."). Le lien avec la famille de Nassau n'a plus la même dimension existentielle que celle que lui accordait le Traité de Vienne.[74] Le fait que l'Etat ait choisi de prendre la forme monarchique réduit les anciennes prérogatives royales grand-ducales à la transmission de la qualité du Chef de l'Etat à l'intérieur de la famille grand-ducale en vertu de règles successorales qui seront à l'avenir définies pour l'essentiel par la Constitution et non pas par le Chef de l'Etat, même s'il agit simultanément en sa qualité de chef de la Maison de Nassau. Le contenu des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat est donc indépendant des règles de droit internes à la famille de Nassau.

C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat, après avoir proposé un nouveau libellé pour l'article 51, paragraphe 1er de la Constitution actuelle, qui deviendrait l'article 2 selon la structure suggérée par lui, propose en outre de séparer dans le texte constitutionnel les attributions confiées au Grand-Duc, Chef de l'Etat, et les règles découlant du fait que la qualité de Grand-Duc est héréditaire dans la famille de Nassau. Le chapitre 3 prendrait l'intitulé *„Du Grand-Duc"*. La première section traiterait du Chef de l'Etat; elle prendrait l'intitulé *„De la fonction du Chef de l'Etat"* et énumérerait les missions du Chef de l'Etat qui sont les siennes dans le concert des institutions constitutionnelles, tandis que la seconde section, réglant les aspects particuliers liés au fait que l'Etat a choisi la forme d'une monarchie constitutionnelle, prendrait l'intitulé *„De la monarchie constitutionnelle"*.

En parlant dans le texte constitutionnel de la *„fonction"* du Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat entend à la fois abandonner la formule surannée de „prérogatives" du Grand-Duc et souligner que le Chef de l'Etat ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées. Ses attributions sont bel et bien des charges résultant de sa fonction. Tel que son rôle institutionnel est défini et délimité par la Constitution, il s'agit de l'exercice d'une compétence liée: si l'une des missions du Chef de l'Etat consiste à nommer les membres du Gouvernement, cela ne veut manifestement pas dire qu'il a le droit de ne pas en nommer; si une autre attribution consiste selon le Conseil d'Etat à lui confier la promulgation des lois, cela ne signifie pas qu'il a le droit de ne pas les promulguer.

L'intention du Conseil d'Etat de réunir dans la section 1re toutes les attributions du Chef de l'Etat ne peut pas être réalisée à cent pour cent, à moins qu'on accepte que cette rigidité heurte le bon sens. Certaines missions du Chef de l'Etat seront donc mentionnées en dehors du chapitre 3, section 1re, comme les relations du Chef de l'Etat avec la Chambre des députés et avec le Gouvernement, la nomi-

---

74 Cf. Traité de Vienne du 9 juin 1815, art. 67:

„La partie de l'ancien Duché de Luxembourg, comprise dans les limites spécifiées par l'article suivant, est également cédée au Prince Souverain des Provinces-Unies, aujourd'hui Roi des Pays-Bas, pour être possédée à perpétuité par lui et ses successeurs en toute propriété et souveraineté. Le Souverain des Pays-Bas ajoutera à ses titres celui de Grand-Duc de Luxembourg, et la faculté est réservée à S. M. de faire, relativement à la succession dans le Grand-Duché, tel arrangement de famille entre les princes ses fils qu'elle jugera conforme aux intérêts de sa monarchie et à ses intentions paternelles.

Le Grand-Duché de Luxembourg servant de compensation pour les Principautés de Nassau-Dillenbourg, Siegen, Adamar et Dietz, formera un des Etats de la Confédération germanique, et le Prince Roi des Pays-Bas entrera dans le système de cette Confédération comme Grand-Duc de Luxembourg, avec toutes les prérogatives et privilèges dont jouiront les autres Princes allemands.

La ville de Luxembourg sera considérée, sous le rapport militaire, comme forteresse de la Confédération. Le Grand-Duc aura toutefois le droit de nommer le gouverneur et commandant militaire de cette forteresse, sauf l'approbation du pouvoir exécutif de la Confédération, et sous telles autres conditions qu'il sera jugé nécessaire d'établir en conformité de la constitution future de ladite Confédération."

nation des magistrats et des membres de la Cour des comptes ou ses interventions dans le contexte des communes.

*

**Section 1.–** ***De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance***
(**Section 2.–** ***De la monarchie constitutionnelle***,
selon le Conseil d'Etat)

Comme il l'a annoncé dans la partie introductive au présent chapitre, le Conseil d'Etat se rallie à l'approche des auteurs de la proposition de loi sous examen visant à regrouper dans une section spécifique de la Constitution les règles découlant du fait que l'Etat prend la forme d'une monarchie constitutionnelle (cf. article 2 de la version de texte proposée par le Conseil d'Etat[75]).

La première conséquence qui se dégage de cette proposition est celle que l'Etat ne peut pas continuer à abandonner à des textes externes à la Constitution la définition de règles essentielles au fonctionnement des institutions étatiques. Cette conséquence s'impose d'autant plus qu'il n'est plus envisageable que les règles de succession, qui déterminent l'ordre dans lequel les membres de la famille grand-ducale peuvent prétendre à occuper la fonction du Chef de l'Etat, soient susceptibles d'être modifiées par des pouvoirs externes à la Constitution en application de procédures différentes de celles valables pour les révisions constitutionnelles. Une simple référence au pacte de famille de 1783, dont se satisfait la Constitution depuis 1848, est difficilement compatible avec le principe de la souveraineté nationale sur lequel est fondée la Constitution. L'avis adopté par la Commission de Venise les 13-14 décembre 2002 au sujet des „amendements que la Maison princière du Liechtenstein propose d'apporter à la Constitution du Liechtenstein" dit, dans son point 33: „Aux termes de la proposition de révision de l'article 3 de la Maison Princière, celle-ci peut, sans ingérence de la Diète, régler par une loi certains aspects tels que la succession du Trône. Une telle loi ne pourrait être concernée par des amendements à la Constitution. Cette proposition est tout à fait étonnante. La succession du Trône est un élément essentiel de toute monarchie constitutionnelle et doit être régie par la Constitution."

Le Conseil d'Etat ne peut que se rallier à ce constat.

*Article 42 (Article 51 selon le Conseil d'Etat)*

Le texte sous examen développe l'article 2 proposé par le Conseil d'Etat, introduisant la notion de *„monarchie constitutionnelle" expressis verbis* dans le texte de la Constitution, qui n'y fait actuellement référence qu'implicitement. Le libellé préconisé par les auteurs de la proposition de révision s'inspire de la Constitution belge; il fixe le point de départ de la famille de Nassau-Weilbourg (le Grand-Duc Adolphe), pour ce qui est de ses liens institutionnels avec le Luxembourg, ainsi que les principes élémentaires en vertu desquels les successeurs de celui-ci sont appelés à assumer la fonction du Chef de l'Etat.

Tout en subdivisant l'article en plusieurs paragraphes, le Conseil d'Etat propose de renforcer la cohérence interne du texte de la proposition de révision, et d'y apporter certains ajustements qui concordent souvent avec ceux suggérés dans la prise de position du Gouvernement.

D'emblée, il note que d'un point de vue rédactionnel il sera plus exact de viser dans un paragraphe 1er la *„fonction de Chef de l'Etat"* plutôt que *„les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc"*, si le texte sous examen doit rester en ligne avec l'esprit général reflété par la proposition de révision.

Il préconise ensuite de mentionner en premier lieu l'ancêtre auquel remonte l'actuelle dynastie luxembourgeoise et d'identifier le fondateur par le prénom et les titres sous lesquels il est connu historiquement. La formule à retenir serait donc *„Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau"*. Cette approche est également celle du Gouvernement dans sa prise de position.

La formule *„descendance directe, naturelle et légitime"* est lourde, et peut prêter à confusion dans la mesure où ces notions trouvent un écho dans celles de *„par ordre de primogéniture et de représentation"*, tout en contredisant partiellement celles-ci. Le Conseil d'Etat suggère la formule *„dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder."*, formule qui écarte celle de „… ont le droit de succéder au trône" préconisée par la proposition

75 „*Art. 2.* Le Luxembourg est une *monarchie constitutionnelle* placée sous le régime de la démocratie parlementaire. …"

gouvernementale, qui présente l'inconvénient de continuer à faire emploi de la formule „succession au trône" que le Conseil d'Etat considère comme dépassée, surtout dans une Constitution établissant une distinction nette entre la fonction institutionnelle du Chef de l'Etat et la qualité privée de chef d'une famille noble.[76]

L'utilisation des mots *„descendance directe"* garantira la suite des générations, celle des mots *„par ordre de primogéniture"* résoudra une fois pour toutes la question de l'égalité des sexes tout en confirmant le principe que les aînés priment les cadets, tandis que celle des mots *„par représentation"* signifie que des personnes décédées, qui figuraient dans l'ordre de succession à une certaine place, laissent cette place à leurs propres héritiers. La deuxième phrase (*„… nés d'un mariage …"*) exclut les enfants nés de toute autre forme d'union ainsi que les enfants adoptifs. Ce texte se fonde sur la définition de la filiation biologique donnée par l'article 312 du Code civil.[77] Ce dernier aspect soulève la question de savoir si l'argument constitutionnel, de droit public, en vertu duquel il est de l'essence de la monarchie qu'il n'y a pas de succession élective, l'emporte, en cas de conflit, sur celui tiré du droit privé qui place au même niveau toutes les unions reconnues par la loi, quelle que soit leur forme, et tous les enfants liés à une personne déterminée, que ce soit par un lien de sang ou par un lien juridique. La prévention de litiges éventuels pourrait inciter à la précaution d'examiner nos engagements internationaux, afin de vérifier si les obligations contractées au niveau international n'exigent pas du Luxembourg qu'il fasse valoir des réserves.

La Constitution belge retient dans son article 85, premier alinéa, la formule „descendance directe, naturelle et légitime" que le deuxième alinéa du même article renforce encore en établissant, en vue du maintien dans l'ordre de succession, un lien avec le consentement au mariage (consentement qui émane soit du Roi, soit de ceux qui, à son défaut, exercent son pouvoir dans les cas prévus par la Constitution)[78]. La Constitution néerlandaise prévoit les mêmes règles dans son article 28, para-

---

76 Cf.

1) Constitution belge:

art. 85, deuxième alinéa „… droits à la couronne …"; art. 91, deuxième alinéa „Le Roi ne prend possession du trône …"; art. 95 „En cas de vacance du trône, …"

2) Constitution néerlandaise:

art. 24 „La royauté est assumée héréditairement par les successeurs légitimes du Roi Guillaume 1er, Prince d'Orange-Nassau."; art. 25 „… la royauté se transmet … à ses descendants légitimes …"; art. 27 „L'abdication entraîne la succession héréditaire …"; art. 31, paragraphe 1er „Seuls les descendants légitimes du Roi nommé peuvent succéder à celui-ci par voie de succession héréditaire."; art. 32 „Dès que possible après que le Roi a commencé à exercer l'autorité royale, il prête serment et est installé solennellement en séance publique des Etats généraux …"; art. 33 „Le Roi n'exerce l'autorité royale qu'après avoir atteint l'âge de dix-huit ans."

3) Constitution espagnole:

art. 57, paragraphe 1er, première phrase „La Couronne d'Espagne est héréditaire dans la succession de S.M. Don Juan Carlos 1er de Bourbon, héritier légitime de la dynastie historique."; art. 57, paragraphe 1er, 2e phrase „La succession au trône …"; art. 57, paragraphe 3 „… succession de la Couronne …"; art. 57, paragraphe 4 „… droit à la succession au trône …"

4) Constitution suédoise:

Chap. V.– art. 2, première phrase „Seul un citoyen suédois ayant atteint l'âge de vingt-cinq ans peut assumer les fonctions de Chef de l'Etat."

5) Loi fondamentale allemande: art. 54, paragraphe 1er, première phrase „Der Bundespräsident wird ohne Aussprache von der Bundesversammlung gewählt."; art. 56, paragraphe 1er „Der Bundespräsident leistet bei seinem Amtsantritt vor den versammelten Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates folgenden Eid: …"

77 Cf. Code civil, art. 312:

„L'enfant conçu pendant le mariage a pour père le mari.

Néanmoins, celui-ci pourra désavouer l'enfant en justice, s'il justifie de faits propres à démontrer qu'il ne peut pas en être le père.

Le désaveu n'est cependant pas recevable s'il est établi, par tous les moyens de preuve, que l'enfant a été conçu par voie d'insémination artificielle, soit des œuvres du mari, soit des œuvres d'un tiers du consentement écrit du mari."

78 Cf. Constitution belge, art. 85:

„Les pouvoirs constitutionnels du Roi sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.M. Léopold, Georges, Chrétien, Frédéric de Saxe-Cobourg, par ordre de primogéniture.

Sera déchu de ses droits à la couronne, le descendant visé à l'alinéa 1er, qui se serait marié sans le consentement du Roi ou de ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution.

Toutefois il pourra être relevé de cette déchéance par le Roi ou par ceux qui, à son défaut, exercent ses pouvoirs dans les cas prévus par la Constitution, et ce moyennant l'assentiment des deux Chambres."

graphe 2, tout en exigeant l'autorisation des Etats généraux réunis en une seule assemblée[79]. Ce texte laisse ouverte la question de la possibilité d'exclure de la succession des descendants pour cause de non-conformité de leur mariage avec des règles internes à la famille grand-ducale. Le Conseil d'Etat reviendra par la suite sur cette question.

Si la proposition du Conseil d'Etat est retenue, le caractère autosuffisant de la Constitution exige qu'elle soit complétée par la prise en considération du fait que les personnes figurant dans l'ordre de succession sont libres de s'en exclure par leur propre décision. Cette „renonciation au trône" peut se faire à n'importe quel moment et doit être entourée d'un certain formalisme – seule la forme écrite de la renonciation permettra d'établir la volonté de la personne renonçante. Elle devra avoir un caractère irrévocable afin que la sérénité que la monarchie est appelée à apporter dans le jeu des institutions étatiques ne soit pas troublée. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'en plus de sa forme écrite, la renonciation doit être rendue publique. En effet, en cas d'abdication ou de décès du Grand-Duc, la Chambre des députés doit inviter le successeur à se présenter devant elle pour prêter le serment constitutionnel requis, prestation de serment qui est antérieure à l'exercice par le Grand-Duc de sa fonction de Chef de l'Etat; c'est donc la Chambre des députés qui doit connaître à tout moment la liste permanente et le rang des personnes faisant partie de l'ordre de succession.

La proposition de révision aussi bien que la prise de position gouvernementale prévoient une disposition constitutionnelle destinée à parer à l'impossibilité dans laquelle se trouverait le Chef de l'Etat d'exercer ses attributions constitutionnelles. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut étendre cette précaution à la situation dans laquelle se trouverait la personne occupant le premier rang dans l'ordre de succession, ceci à l'image de l'article 29 de la Constitution néerlandaise.[80]

L'application conséquente du principe de la représentation exige, dans l'hypothèse de la renonciation, que la personne qui renonce agit non seulement pour elle-même, mais aussi pour ses propres descendants.

Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il de compléter l'article sous examen par un paragraphe 2 dont la teneur du premier alinéa s'inspire de la proposition retenue dans la prise de position gouvernementale, tout en précisant que c'est à la personne en droit de succéder qu'appartient la décision de renonciation:

> „*La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants.*"

Les formules „… *droit de succéder*" (à la première phrase) et de „*renonciation* …" (à la deuxième phrase) visent, dans le contexte de l'article sous examen, exclusivement la succession à la fonction constitutionnelle du Chef de l'Etat.

Comme relevé plus haut, le Conseil d'Etat estime indiqué d'inscrire dans la Constitution une disposition nouvelle destinée à permettre à la Chambre des députés d'intervenir dans l'ordre de succession lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent. Sous le régime constitutionnel en vigueur, le pacte de famille de 1783 autorise le chef de la famille de Nassau à procéder à la même initiative lorsque l'un des membres de la famille se marie sans son consentement. Sans vouloir reprendre telle quelle la disposition afférente de l'article 28 précité de la Constitution néerlandaise (excluant de l'ordre de succession – avec leurs descendants – les successeurs qui ont contracté mariage sans autorisation de la loi, les Etats généraux étant appelés à se réunir en une seule assemblée pour voter la loi d'autorisation), le Conseil d'Etat propose de retenir un texte agencé sur le modèle de l'article 29 précité de cette Constitution. Cette solution est à ses yeux suffisamment large pour couvrir non seulement l'hypothèse

---

79 Constitution néerlandaise, art. 28:

„(1) Le Roi qui contracte mariage sans autorisation accordée par la loi abdique de ce fait.

(2) Si celui qui peut hériter du Roi la royauté contracte un tel mariage, il est exclu de la succession héréditaire, de même que les enfants nés de ce mariage et leurs descendants.

(3) Les Etats généraux réunis en une seule assemblée délibèrent et statuent au sujet du projet de loi portant octroi de l'autorisation."

80 Cf. Constitution néerlandaise, art. 29:

„(1) Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, une ou plusieurs personnes peuvent être exclues par une loi de la succession héréditaire.

(2) Le projet à cette fin est déposé par le Roi ou en son nom. Les Etats généraux réunis en une seule assemblée délibèrent et statuent en la matière. Ils ne peuvent adopter le projet qu'aux deux tiers des voix exprimées."

d'une exclusion éventuelle en raison du mariage contracté, mais encore d'autres situations qui pourraient amener la Chambre des députés à intervenir dans l'ordre de succession. La Chambre des députés serait souveraine dans son appréciation de la situation et pourrait prendre sa décision à une époque où la succession n'est pas encore ouverte. La décision, qui serait à adopter à la majorité qualifiée, ne revêtirait pourtant pas pour autant la forme d'une loi et ne serait donc pas sujette à la procédure législative.

Le deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article sous examen pourrait avoir la teneur suivante:

*„En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.“*

Enfin, comme il semble indiqué d'entourer l'abdication de la fonction du Grand-Duc de formalités analogues à celles prévues en cas de renonciation à la succession, le Conseil d'Etat propose de réserver un troisième paragraphe aux formalités à respecter en cas d'abdication.

L'article se lirait donc en définitive comme suit:

„**Art. 51.** (1) *La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.*

(2) *La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants.*

*En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.*

(3) *L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.*“

*Article 43 (Article 52 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen a pour objet de régler la question de l'extinction de la dynastie lorsque celle-ci ne peut plus présenter de descendant direct du Grand-Duc Adolphe, en confiant à la Chambre des députés la mission de prendre une décision veillant au mieux aux intérêts de l'Etat.

Si le Conseil d'Etat est suivi pour ce qui est du contenu de l'article 2, la décision de la Chambre des députés doit se situer dans le respect du principe que l'Etat est une monarchie constitutionnelle. Compte tenu de l'importance de la question à trancher, le Conseil d'Etat recommande de soumettre la décision à prendre aux règles de la majorité qualifiée telle que définie à l'article 142, deuxième alinéa (article 67, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat). Enfin, un texte agencé sur celui de l'article 30 de la Constitution néerlandaise clarifierait la volonté du constituant.[81]

Le texte suggéré par le Conseil d'Etat évite de nouveau la formule surannée de la „succession au trône“; il évite aussi l'ambiguïté provoquée par la prise de position gouvernementale visant à confier à la Chambre des députés la mission de pourvoir „à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg“, ces intérêts ayant été pris en compte et cette forme ayant de toute façon été définie à l'article 2 (selon le Conseil d'Etat) de la Constitution.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat présente encore l'avantage de ne pas lier l'intervention de la Chambre des députés à l'événement qui ouvre la succession, mais de lui permettre de tirer la conclusion du constat du défaut de successeur bien avant l'ouverture de la succession et de garantir donc un passage sans heurt entre deux dynasties.

L'article sous examen se lirait donc comme suit:

---

81 Cf. Constitution néerlandaise, art. 30:

„(1) S'il est à prévoir qu'un successeur fera défaut, il peut en être nommé un par une loi. Le projet de loi est déposé par le Roi ou en son nom. Après le dépôt du projet, les Chambres sont dissoutes. Les nouvelles Chambres réunies en une seule assemblée délibèrent et statuent en la matière. Elles ne peuvent adopter le projet qu'aux deux tiers au moins des voix exprimées.

(2) Si, à la mort du Roi ou lors de l'abdication, un successeur fait défaut, les Chambres sont dissoutes. Les nouvelles Chambres se réunissent dans les quatre mois suivant le décès ou l'abdication en une seule assemblée afin de statuer sur la nomination d'un Roi. Elles ne peuvent nommer un successeur qu'aux deux tiers au moins des voix exprimées.“

„**Art. 52.** *A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée.*"

*Article 44 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

Le texte sous avis a pour objet de fixer l'âge de la majorité du Grand-Duc à 18 ans accomplis.

Si le texte avait une utilité certaine en 1848, année depuis laquelle il fait partie de la Constitution, et donc à une époque où la majorité normale était fixée à un âge plus élevé, tel n'est plus le cas actuellement alors que les majorités civile et politique de tout citoyen sont fixées à 18 ans. Dans la mesure où les dispositions du pacte de famille concernant la succession à la fonction de Chef de l'Etat sont dorénavant reprises formellement dans la Constitution, et que par ailleurs le Grand-Duc s'engage à respecter les lois du pays au moment d'accéder à l'exercice de cette fonction en prêtant le serment constitutionnel, il ne doit plus y avoir de divergence entre les règles légales (et *a fortiori* entre les règles constitutionnelles) et les règles du pacte de famille.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'omettre l'article 44 de la proposition de révision.

*Articles 45 et 46 (Article 53 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 45 poursuit un double objectif:

D'une part, il fixe le moment précis auquel la personne appelée à succéder au Grand-Duc décédé ou ayant abdiqué assume effectivement la fonction du Chef de l'Etat, et, d'autre part, il détermine le contenu du serment à prêter.

Par rapport au texte de l'article 5 de la Constitution actuelle, le texte proposé par les auteurs de la proposition de révision introduit un changement fondamental. Alors que, sous l'empire du texte en vigueur, le successeur accède au trône et prête ensuite serment („Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible (…) le serment suivant: …",) le texte de la proposition de révision retient que „*Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté (...) le serment suivant: ...*". La différence entre les deux textes résulte du fait que, selon le texte de l'article 5 de la Constitution actuelle, le Grand-Duc „accède au trône" et prête ensuite „aussitôt que possible" le serment prévu par la Constitution, tandis que le texte de la proposition de révision subordonne l'exercice de la fonction du Chef de l'Etat à la prestation préalable du serment prévu par la Constitution. Là où le texte actuel instaure la continuité, le texte de la proposition de révision introduit une discontinuité sous la forme d'un interrègne qui durera du décès ou de l'abdication du prédécesseur jusqu'au moment de la prestation du serment par le successeur.

Le commentaire de l'article justifie cette innovation, inspirée de la Constitution belge, par la considération que la personne appelée par les règles successorales à la fonction du Chef de l'Etat dispose du droit de renoncer à cette fonction, renonciation qui pourrait entre autre s'exprimer sous forme de refus de prêter le serment prévu par la Constitution. Plus particulièrement, les auteurs de la proposition de révision entendent combler la lacune laissée par le texte actuel qui ne précise pas la portée du serment, ce que documente le commentaire de l'article en relevant que „la prestation du serment marque le moment à partir duquel le Grand-Duc peut exercer la fonction de chef de l'Etat".

Effectivement, la solution de la Constitution actuelle souffre d'une ambiguïté certaine. Au moment précis du décès ou de l'abdication de son prédécesseur, la personne appelée à succéder est investie de la qualité de chef de la famille grand-ducale de par les règles du pacte de famille, qualité qui est liée indissolublement en vertu des mêmes règles à la fonction du Chef de l'Etat. Pour donner un sens aux termes de l'article 5 de la Constitution actuelle, il faut admettre qu'il y a une nuance à établir entre la „détention de la fonction" du Chef de l'Etat et „l'exercice de la fonction" de Chef de l'Etat par la même personne. L'accès à la fonction se ferait en vertu des règles successorales, mais l'exercice des attributions attachées à la fonction serait subordonné à la prestation du serment.

Le Conseil d'Etat estime que la contrepartie du texte de la proposition de révision et de la clarification qu'il propose – l'existence d'un interrègne – est acceptable, d'abord parce que la clarification apportée est à ce prix et, ensuite, parce que la durée de cet interrègne est limitée par l'article 46 de la proposition de révision, l'assermentation devant avoir lieu *„au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication"* du prédécesseur. Si les circonstances l'exigeaient, le texte constitutionnel n'empêcherait par conséquent pas une assermentation ayant lieu le jour même auquel se produit l'événement qui ouvre la succession.

Si donc le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec les principes dont partent les auteurs de la proposition de révision, il estime cependant que le texte proposé est susceptible d'être amélioré sur trois points:

– La phrase introductive emploie la formule de la *„possession du trône"*; le Conseil d'Etat propose à l'endroit de l'article 45 de la proposition de révision (article 53 selon le Conseil d'Etat) d'écrire plutôt: *„Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté (...) le serment suivant: ..."*.
– La formule que le serment est prêté *„devant les membres de la Chambre des Députés"* est destinée à couvrir les deux hypothèses de la prestation du serment, soit devant la Chambre des députés, soit devant une députation de celle-ci. Le Conseil d'Etat propose de ne pas introduire dans le texte constitutionnel la notion nouvelle de *„membres de la Chambre des Députés"* qui, sauf en ce qui concerne l'article 142 de la proposition de révision, ne se retrouve plus par la suite dans le texte constitutionnel et qui fait naître l'impression fausse que les députés agissent dans le contexte de l'article sous examen en deux qualités institutionnelles différentes: collectivement, en tant que Chambre des députés, mais aussi individuellement, en tant que membres de celle-ci.
– La formule du serment se fait l'écho de celle de l'article 4 de la proposition de révision et prévoit que le Grand-Duc s'engage à *„maintenir l'indépendance nationale"*. Cette formule vient d'une époque où le Roi Grand-Duc pouvait être considéré comme étant le propriétaire du territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qu'il disposait donc du droit de se départir de certaines parties de ce territoire, fût-ce pour des raisons successorales ou patrimoniales. Si le Conseil d'Etat est d'accord pour la maintenir, c'est qu'elle se réfère à la fonction symbolique – celle de représenter l'Etat souverain et indépendant – dévolue à la personne du Chef de l'Etat et évoquée à l'article 4 de la proposition de révision (article 41 selon le Conseil d'Etat). Le Conseil d'Etat est par ailleurs d'avis que la formule du serment du Chef de l'Etat, tout comme celle du serment à prêter par le Régent ou le Lieutenant-Représentant (ou encore par les députés et les membres du Gouvernement), intégrera avantageusement l'allégeance aux droits et libertés.

Le Conseil d'Etat propose de compléter le texte de la proposition de révision par une disposition supplémentaire destinée à résoudre le problème du refus de prêter le serment constitutionnel, problème soulevé par le commentaire dudit article 45. Ce refus doit nécessairement empêcher l'accès à l'exercice des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat. Par ailleurs, il est à considérer comme l'équivalent d'une renonciation à succéder, de sorte qu'il sort ses effets non seulement dans le chef de la personne qui refuse de prêter le serment, mais aussi dans le chef de ses propres descendants.

Le texte de l'article 46 définit le cadre temporel endéans duquel doit intervenir la prestation du serment du successeur ou du Régent. La proposition de révision fixe à cet effet un délai maximal de dix jours après l'événement qui a provoqué l'ouverture de la succession ou de la régence.

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le principe de la règle proposée, mais il suggère plusieurs modifications du texte préconisé par les auteurs de la proposition de révision.

La formule *„... la Chambre des Députés doit se réunir ..."* diverge de celle des *„membres de la Chambre des Députés"* de l'article 45; la formule proposée par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article précité permet d'éliminer l'inconvénient que constituerait l'emploi de deux notions différentes pour désigner le même intervenant.

Bien qu'il soit inséré dans le chapitre portant sur le Grand-Duc (et dans la section traitant de la monarchie constitutionnelle, si le Conseil d'Etat est suivi), le texte se présente comme imposant une obligation à la Chambre des députés. Dans la mesure où le texte de la proposition de révision aurait pour but de couper court à toute velléité de la Chambre des députés d'allonger à sa guise la durée de l'interrègne, il y a lieu de relever que l'intervention de la Chambre des députés a le caractère d'une compétence liée et qu'en l'occurrence elle n'est pas libre d'organiser ses ordres du jour pendant la période des dix jours de façon à rendre impossible la prestation du serment par le successeur ou par le Régent.

Pour ce qui est en particulier de la situation du Régent, le Conseil d'Etat propose de la dissocier de l'article sous examen et de l'insérer dans l'article 46 (article 54 selon le Conseil d'Etat) consacré spécifiquement au Régent.

Ainsi, la disposition serait insérée avec celles relatives à la prise de fonction du Chef de l'Etat et à la formule du serment à prêter à ce moment dans un seul et même article qui, d'après la structure suggérée par le Conseil d'Etat, prendrait le numéro 53:

„**Art. 53.** (1) *Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant:* „Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales".

(2) *Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.*

(3) *Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants.*"

*Articles 47, 48 et 49 (Article 54 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions des trois articles sous examen, qui ont tous trait à la régence, sous un seul et même article qui prendra le numéro 54 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.

L'article 47 de la proposition de révision règle la situation qui se présente si le successeur est encore mineur au moment du décès ou de l'abdication de son prédécesseur: il y aura lieu de désigner un Régent, et c'est la Chambre des députés qui est appelée à ce faire endéans le délai fixé par l'article 46 (article 53 selon le Conseil d'Etat).

Il y a donc un changement substantiel par rapport au texte de l'article 6 de la Constitution actuelle qui s'en remet au pacte de famille pour ce qui est de la désignation du Régent.

Le Conseil d'Etat concourt avec l'argumentation des auteurs de la proposition de révision qui relèvent dans le commentaire de l'article sous examen que la désignation du Régent est „une question d'intérêt national", et que dès lors „il revient à la Chambre des Députés d'y pourvoir …". Il souligne que la résolution à prendre par la Chambre des députés constitue une décision individuelle et qu'il ne s'agit pas d'une loi formelle.

Le texte qui ferait l'objet du premier alinéa de l'article réservé à la régence aurait la teneur suivante:

*„Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence."*

L'article 48 innove en matière constitutionnelle en ce qu'il prévoit expressément la régence dans l'hypothèse où le Chef de l'Etat se trouverait dans l'impossibilité d'exercer ses attributions constitutionnelles. Il appartiendra au Gouvernement d'informer la Chambre des députés de cet état. La Chambre dispose d'un délai de dix jours pour reconnaître formellement cette impossibilité et pour pourvoir à la régence. La prise de position gouvernementale suggère d'appliquer les mêmes règles à la situation créée par l'impossibilité dans laquelle se trouverait le Grand-Duc de prêter le serment prévu à l'article 45 (article 53, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat).

L'article 49 a pour objet de délimiter le cercle des personnes susceptibles d'être désignées comme Régent en cas de minorité du Grand-Duc. La prise de position gouvernementale élargit la portée de l'article pour y englober l'hypothèse de la régence provoquée par l'impossibilité dans laquelle se trouve le Grand-Duc majeur de remplir ses obligations constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat peut se rallier aux deux propositions qui se complètent, de sorte que le texte de l'article sous examen, qu'il propose d'insérer à la suite du nouvel alinéa proposé, aurait la teneur suivante:

*„Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53*[82]*, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence."*

Face aux dispositions de la Constitution actuelle abandonnant la désignation du Régent au pacte de famille, ce qui ouvre la possibilité de voir désigner plusieurs personnes, la proposition de révision retient que la régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et qui doit être un descendant du fondateur de la dynastie. La prise de position gouvernementale suggère une autre solution: la Chambre des députés ne dispose que d'un choix des plus limités – seul le père ou la mère

82 Art. 45 de la proposition de révision.

du Grand-Duc mineur peut être désigné Régent; par défaut, la Chambre devra désigner le parent le plus proche dans l'ordre de succession.

Le Conseil d'Etat donne la préférence au texte suggéré par la proposition de révision, et ce pour deux raisons: d'abord, parce que la régence suit des règles identiques, qu'elle soit provoquée par la minorité du Grand-Duc ou par l'impossibilité d'exercer ses obligations constitutionnelles dans laquelle se trouve le Grand-Duc majeur; ensuite, parce que cette approche donne à la Chambre des députés une certaine flexibilité quant au choix de la personne à désigner, tout en encadrant ce choix par l'ordre de succession. En fin de compte, grâce à une dissociation plus prononcée avec la tutelle civile, la solution de la proposition de révision ancre la régence davantage dans l'idée monarchique, en ce qu'elle fait un appel prioritaire à une personne figurant dans l'ordre de succession. Plus particulièrement, le Régent institué en cas d'impossibilité dans laquelle se trouve le Grand-Duc majeur d'assumer ses responsabilités permet de faire appel de façon anticipée à l'une des personnes figurant dans la chaîne historique que constitue l'ordre de succession. Dans l'hypothèse toutefois où la personne en ordre de succéder est encore mineure, le Conseil d'Etat pourrait se déclarer d'accord avec le principe de l'approche gouvernementale voulant que, dans ces conditions, la régence puisse également être attribuée au parent survivant, conjoint du Grand-Duc, au cas où celui-ci est décédé ou a abdiqué.

La formule du serment retenue tant par la proposition de révision que dans la prise de position gouvernementale ne donne pas satisfaction, en ce qu'elle reproduit simplement et à l'identique celle définie par l'article 45 de la proposition de révision (article 53, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat) à l'égard du Chef de l'Etat. De l'avis du Conseil d'Etat, le Régent, se trouvant dans la situation particulière d'être tenu à un devoir de fidélité à l'égard de la personne du Grand-Duc mineur, doit s'engager solennellement à exécuter sa mission fidèlement au Grand-Duc qu'il ne fait que représenter.

Les deux derniers alinéas de l'article 54 dans la structure suggérée par le Conseil d'Etat prendraient donc la teneur suivante:

> „*La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51*[83]*. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant.*
>
> *Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant:* „Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales"."

L'article unique regroupant les dispositions des articles 47, 48 et 49 de la proposition de révision aurait dès lors le libellé suivant:

> „**Art. 54.** *Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence.*
>
> *Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.*
>
> *La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant.*
>
> *Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant:* „Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales"."

*Article 50 (Article 55 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen règle l'exercice des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat pendant les phases précédant les prestations de serment du Grand-Duc et du Régent, ainsi que pendant la période durant laquelle le Grand-Duc est dans l'impossibilité de les exercer (cf. article 48 de la proposition de révision; article 54, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat). C'est au Gouvernement qu'est confiée cette mission.

Dans le souci d'assurer la continuité des organes constitutionnels, souci qui se retrouve encore dans les articles 77 et 78 (articles 68 et 69 selon le Conseil d'Etat) relatifs à la Chambre des députés et dans

---

83 Art. 42 de la proposition de révision.

l'article 102 (article 82 selon le Conseil d'Etat) relatif au Gouvernement, et qui semble aussi conditionner certaines considérations de l'avis précité de la Commission de Venise, le Conseil d'Etat marque son accord avec la proposition de révision qui entend prévenir les complications que pourrait engendrer le fait par le Chef de l'Etat de ne pas être à même de réagir face à des situations d'urgence. Tant que des décisions formelles sont à prendre par le Grand-Duc, fût-ce sous contreseing ministériel, l'institution constitutionnelle d'un „Chef de l'Etat" doit être à même de réagir à tout moment. La situation de l'interrègne institutionnel à la tête de l'Etat est ainsi prévenue. L'intervention du Gouvernement sera, dans les trois hypothèses, de courte durée.

Le Conseil d'Etat peut se rallier au texte de la proposition de révision, mais, à titre subsidiaire, il pourrait aussi accepter la désignation d'un organe *ad hoc*, composé du président de la Chambre des députés, du Premier ministre et du président du Conseil d'Etat, solution qui ne se limiterait pas à l'intervention du seul pouvoir exécutif, et qui paraît respecter davantage la légitimité institutionnelle grâce à l'intervention des présidents de trois institutions constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat préconise le texte suivant:

„**Art. 55.** *A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.*"

Le texte alternatif envisagé par le Conseil d'Etat serait libellé comme suit:

„**Art. 55.** *A 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 du Chef de l'Etat est exercée conjointement par le président de la Chambre des députés, le Premier ministre et le président du Conseil d'Etat. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.*"

*Article 51 (Article 56 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 51 sous examen prévoit le maintien de la fonction de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc, tout en précisant qu'il ne peut y avoir qu'un seul Lieutenant-Représentant. Le contenu du serment est lui aussi précisé.

Le Conseil d'Etat relève que la fonction du Lieutenant-Représentant présente des analogies très fortes avec celle du Régent. A moins que l'on considère la lieutenance être une sorte de délégation de signature pour des actes de toute nature, la délégation d'attributions constitutionnelles signifie que c'est le délégué, et lui seul, qui est appelé désormais à les exercer. Pour des raisons formelles aussi bien que pour des raisons pratiques, il sera donc nécessaire de rendre public l'acte déterminant le cadre des attributions déléguées.

La limitation du cercle des personnes susceptibles d'être appelées à la lieutenance à celles qui figurent dans l'ordre de succession est sage. Ce principe admis – et tant la proposition de révision que la prise de position gouvernementale l'admettent –, une légère reformulation du texte proposé pour cet article permettra d'éviter l'apparition dans la Constitution de la notion de *„famille grand-ducale"* qui n'est pas autrement définie.

Le Conseil d'Etat propose en outre d'abandonner l'obligation faite au Lieutenant-Représentant de résider au Grand-Duché. Il est aujourd'hui accepté, et d'usage courant, que le Chef de l'Etat signe des lois à l'étranger, bien que le siège de l'institution se trouve à Luxembourg. Faut-il rappeler qu'à une certaine époque, la continuité de l'Etat n'a pu être assurée que parce que le Chef de l'Etat exerçait sa fonction constitutionnelle à partir de l'étranger?

Hormis deux modifications mineures (*„attributions constitutionnelles"* au lieu de *„pouvoirs constitutionnels"*, et renvoi à la formule du serment de l'article 47 (article 54, quatrième alinéa selon le Conseil d'Etat) au lieu de l'article 45 (article 53, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose encore de limiter à une seule occurrence la mention de la condition que le Lieutenant-Représentant doit figurer dans l'ordre de succession.

Le texte de l'article aurait donc la teneur suivante:

„**Art. 56.** *Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er*[84]*, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.*

84 Art. 42 de la proposition de révision.

*Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54*[85]*.*"

*

**Section 2.– *Des pouvoirs du Grand-Duc***
(**Section 1re.– *De la fonction du Chef de l'Etat***,
selon le Conseil d'Etat)

Selon la structure proposée par le Conseil d'Etat, les articles 52 à 58 de la proposition de révision figureront dans la section 1re du chapitre 3 réservée à la fonction du Chef de l'Etat. Cette section comprendra en outre à son début les dispositions de l'article 4 de la proposition de révision où elles figurent sous l'article 41 d'après la numérotation suggérée par le Conseil d'Etat.

*Article 52 (Articles 42 et 43 selon le Conseil d'Etat)*

Le texte de la proposition de révision réunit deux exigences de la Constitution actuelle qui synthétisent le rôle du Chef de l'Etat:

– il n'a que les attributions que lui accordent la Constitution et des lois particulières;
– il n'a pas d'attributions externes à la Constitution qui le situeraient au-dessus de celle-ci.

Au premier alinéa, la formule *„... et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même"* a perdu sa valeur depuis les précisions apportées à l'article 32, paragraphes 3 et 4 de la Constitution actuelle, et reprises dans l'article 55 de la proposition de révision. Le Conseil d'Etat propose donc de la supprimer. L'allusion à l'hypothèse de lois votées contrairement à la Constitution constitue un argument supplémentaire en faveur de l'abandon du passage en question.

Cet alinéa se lirait par conséquent comme suit:

*„Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois."*

Quant au deuxième alinéa, la proposition de révision reprend textuellement la deuxième phrase de l'article 33 de la Constitution actuelle. Selon le Conseil d'Etat, l'agencement institutionnel fait qu'aujourd'hui le pouvoir exécutif est partagé par le Grand-Duc et le Gouvernement. Aussi propose-t-il de remplacer la référence à la Constitution et aux lois par le constat de cet exercice conjoint.

Le deuxième alinéa se lirait dès lors comme suit:

*„Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif."*

Au troisième alinéa, la formule *„... un membre du Gouvernement responsable"*, même si elle est simplement reprise du texte de l'article 45 de la Constitution actuelle, est ambiguë. Dans le contexte, l'adjectif *„responsable"* peut en effet être attribué aussi bien au membre du Gouvernement qu'au Gouvernement. Puisque la formule a le sens „… qui en assume la responsabilité", et puisque le Gouvernement dans son ensemble ne peut pas assumer la responsabilité pour l'acte posé par l'un de ses membres, le Conseil d'Etat préconise une formule qui ne laisse pas de doute que le contreseing doit consister dans la signature d'un membre du Gouvernement. La pratique politique a inventé le contreseing multiple, sinon même le contreseing par l'ensemble des membres du Gouvernement, pratique qui, sans être incompatible avec la visée du texte constitutionnel, constitue néanmoins un *„overkill"* signalant un manque de rigueur préjudiciable au respect de la Constitution. En raison de la nature spéciale de la loi budgétaire annuelle, le Conseil d'Etat pourrait concevoir que cette loi, mais elle seule, pût être contresignée par l'ensemble du Gouvernement. Quant au membre du Gouvernement appelé à contresigner, il devrait s'agir chaque fois de celui des ministres ou secrétaires d'Etat compétents pour le ressort duquel relève le texte à signer par le Chef de l'Etat.

Le Conseil d'Etat propose de faire du troisième alinéa de l'article sous examen un article à part, libellé comme suit:

„**Art. 43.** *Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement.*"

Les deux articles proposés par le Conseil d'Etat se liraient dès lors comme suit:

---

85 Art. 45 de la proposition de révision.

„**Art. 42.** *Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.*

*Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.*

**Art. 43.** *Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement.*"

*Article 53 (Article 41, troisième alinéa, première phrase selon le Conseil d'Etat)*

Conformément à sa proposition figurant en introduction de son analyse de la section 2 sous examen, le Conseil d'Etat entend reprendre sous un premier article de cette section (l'article 41 selon le Conseil d'Etat) les dispositions de l'article 4 de la proposition de révision, tout en y ajoutant celles des articles 53 et 124.

Pour l'agencement des dispositions, il renvoie d'abord à ses observations relatives aux articles 4 et 124 précités. Il estime pour le surplus que le premier article de la section réservée à la fonction de Chef de l'Etat du Grand-Duc aurait avantage à faire ressortir la dimension représentative et symbolique de cette fonction, tout en mentionnant les garanties qui y sont attachées.

Dans ces conditions, il lui semble indiqué de retenir sous un seul et même article, figurant en première place de la section, les dispositions désignant le Grand-Duc comme Chef de l'Etat, rappelant ses fonctions représentatives et symboliques à la tête de l'Etat et documentant le caractère inviolable de sa personne. Etant donné que par ailleurs cette inviolabilité souffre depuis la modification de la Constitution du 8 août 2000 les dérogations imposées par le Statut de la Cour pénale internationale, il convient de regrouper le principe de l'inviolabilité de la personne du Grand-Duc avec les exceptions qui se dégagent de ce statut.

Par voie de conséquence, l'article sous examen se lirait comme suit:

„**Art. 41.** *Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.*

*Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.*

*Sa personne est inviolable. Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.*"

*Articles 54, 55, 97 et 123 (Article 45 selon le Conseil d'Etat)*

Les dispositions relatives au pouvoir réglementaire du Grand-Duc figurent respectivement à l'article 36 (pouvoir réglementaire d'exécution), ainsi qu'à l'article 32, paragraphe 3 (pouvoir réglementaire d'attribution) et paragraphe 4 (pouvoir réglementaire en cas de crise internationale) de la Constitution actuelle. Ces articles doivent être considérés ensemble avec l'article 37, quatrième alinéa qui a trait au pouvoir réglementaire d'exécution des traités internationaux. La Constitution dispose en outre à l'article 76, deuxième alinéa que le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution des actes réglementaires qu'il a posés en vertu des articles 36 et 37, quatrième alinéa. Ces dispositions figurent aux articles 54, 55, 123 et 97 de la proposition de révision.

La Constitution confère encore, tant dans sa version actuelle que selon les termes de la proposition de révision, un pouvoir réglementaire aux communes (cf. troisième phrase de l'article 107, paragraphe 3 de la Constitution actuelle devenant la troisième phrase de l'article 136, paragraphe 4 dans la proposition de révision) ainsi qu'aux établissements publics (cf. deuxième phrase de l'article 108*bis* de la Constitution actuelle devenant la deuxième phrase de l'article 138 dans la proposition de révision) et aux organes des professions libérales dotés de la personnalité civile (cf. deuxième alinéa de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution actuelle devenant le deuxième alinéa de l'article 35 dans la proposition de révision).

Aux yeux du Conseil d'Etat, le champ d'application de la compétence réglementaire du pouvoir exécutif a vocation à occuper une place charnière dans la future Constitution. En effet, le périmètre d'intervention fixé au pouvoir réglementaire déterminera le partage de la compétence normative de l'Etat entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Au regard de cette importance, le Conseil d'Etat se permettra de procéder à une analyse circonstanciée de l'application actuelle du pouvoir réglementaire avant de proposer une solution d'ensemble tenant en outre compte des problèmes d'application rencontrés dans le passé.

Les compétences réglementaires du pouvoir exécutif sont et seront exercées conjointement par le Chef de l'Etat et le Gouvernement.

Le Gouvernement détient à lui seul la compétence d'initier des actes réglementaires, cette initiative s'avérant une responsabilité collégiale. L'intervention du Chef de l'Etat se limite donc à authentifier par sa signature les projets gouvernementaux qui, en vue de leur mise en vigueur, requerront comme à l'heure actuelle (cf. article 52, troisième alinéa de la proposition de révision, soit l'article 43 selon le Conseil d'Etat) le contreseing d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement. Le Conseil d'Etat renvoie pour ces aspects à son examen des articles 52 et 101 de la proposition de révision (articles 43 et 83 selon le Conseil d'Etat).

Dans la suite, le Conseil d'Etat se propose d'évoquer le pouvoir réglementaire comme pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat, même si en fait ce pouvoir relève des attributions communes du Chef de l'Etat et du Gouvernement.

La Constitution actuelle distingue entre trois formes de pouvoir réglementaire du Grand Duc:

– le pouvoir réglementaire d'exécution (articles 36 et 37, quatrième alinéa);
– le pouvoir réglementaire d'attribution (article 32, paragraphe 3);
– le pouvoir réglementaire en cas de crise internationale (article 32, paragraphe 4).

La proposition de révision reprend la même distinction (cf. articles 54, 55 et 123).

Dans le passé, certains avis du Conseil d'Etat ainsi qu'une partie de la doctrine ont par ailleurs interprété l'article 32, paragraphe 2 de la Constitution actuelle (ou article 32, troisième alinéa avant la révision du 19 novembre 2004) comme confiant au Grand-Duc une autre forme de pouvoir réglementaire [„Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même …"].

Ce pouvoir avait été qualifié tantôt de pouvoir réglementaire d'attribution[86] (cf. avis du Conseil d'Etat du 19 février 2002 relatif au projet de révision de l'article 36 de la Constitution[87]), tantôt de pouvoir réglementaire habilité. Avant la modification de l'article 32 de la Constitution intervenue le 19 novembre 2004, l'article 32, paragraphe 2 (article 52, premier alinéa de la proposition de révision) a servi de fondement constitutionnel pour les lois dites „d'habilitation". Les dispositions de l'ancien article 32, paragraphe 2 constitueraient ainsi la base constitutionnelle selon laquelle le Grand-Duc disposerait d'une forme supplémentaire de pouvoir réglementaire que lui attribuent *„les lois particulières portées en vertu de la Constitution même"*.[88]

Dans la mesure où les matières réservées sont exclues de la possibilité d'être déléguées au pouvoir réglementaire habilité (cf. avis précité du Conseil d'Etat du 19 février 2002), le Conseil d'Etat est à se demander si le champ d'application de ce pouvoir ne se confond pas en définitive avec celui du pouvoir réglementaire d'exécution.

Il voudrait en outre rappeler que, dans le cadre des travaux préparatoires qui ont mené à la révision de l'article 32 de la Constitution, le 19 novembre 2004, il avait noté que „Le paragraphe 4 [de l'article 32 de la Constitution] a vocation à se substituer à la pratique des lois habilitantes ayant jusqu'à présent régulièrement servi de fondement au pouvoir du Grand-Duc de prendre „en cas d'urgence constatée par lui, des règlements grand-ducaux, même dérogatoires à des dispositions légales existantes,

---

86 La qualification de „pouvoir réglementaire d'attribution" utilisée en relation avec la compétence du Grand-Duc déduite de l'article 32, paragraphe 2 de la Constitution avant la révision de cet article, intervenue le 19 novembre 2004, ne doit pas être confondue avec le „pouvoir réglementaire d'attribution", notion nouvellement retenue pour qualifier le pouvoir réglementaire dont question à l'article 32, paragraphe 3 depuis la révision précitée du 19 novembre 2004. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat préfère utiliser dans le premier cas la dénomination de „pouvoir réglementaire habilité".

87 Cf. doc. parl. n° 4754[2].

88 Cf. Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et libertés fondamentaux, *sub* Commentaire de la Constitution luxembourgeoise article par article, *ad* article 32, p. 142: „Ce paragraphe 2 fait le pont entre le paragraphe 1er consacré à la puissance souveraine, et les paragraphes 3 et 4 consacrés à certains aspects particuliers du pouvoir réglementaire du Grand-Duc, donc de son rôle en matière de pouvoir exécutif. Il serait donc erroné de le lire exclusivement à partir du pouvoir réglementaire, en n'y voyant que le pouvoir réglementaire d'attribution. Certes, avant la réforme constitutionnelle de 2004, le bout de phrase „n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement (…) les lois particulières portées en vertu de la Constitution" constituait le seul fondement sur lequel asseoir les lois dites des pouvoirs spéciaux pour peu qu'elles ne portassent pas sur les matières réservées à la loi par la Constitution. Or, la révision de 2004 rend superfétatoire les lois habilitantes, le nouveau paragraphe 3 réglant spécifiquement le pouvoir réglementaire du Grand-Duc à l'égard des matières réservées, alors que le paragraphe 4 l'organise en ce qui concerne les crises internationales et l'urgence, situations que les lois habilitantes étaient destinées à couvrir."

ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier", sous réserve toutefois que „sont exceptées de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution"."[89]

Dans les conditions données, et tout en renvoyant à l'examen de l'article 52 (article 42 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose d'abandonner la théorie du pouvoir réglementaire habilité.

Le pouvoir réglementaire d'exécution vise l'exécution tant des lois que des traités internationaux; il est prévu respectivement aux articles 36 et 37 de la Constitution actuelle (articles 54 et 123 de la proposition de révision).

Le pouvoir réglementaire d'exécution dit „spontané" a vocation à s'appliquer chaque fois que la loi ne se suffit pas à elle-même pour être applicable. Dans la pratique, il appartient au pouvoir législatif de déterminer dans quelle mesure il entend donner à la loi la précision suffisante pour qu'elle puisse être applicable sans besoin de faire intervenir des mesures réglementaires d'exécution. Le degré de précision de la loi détermine dès lors l'intervention du pouvoir réglementaire et sa portée.[90]

Le pouvoir réglementaire d'exécution répond par conséquent aux critères suivants:

– il intervient dans les matières législatives autres que les matières réservées;
– il peut s'appliquer de façon spontanée, sans que la loi ou le traité à exécuter le prévoie spécialement;
– il a une portée générale que la loi ou le traité à exécuter n'a pas besoin de préciser;
– il peut être délégué à un ou plusieurs membres du Gouvernement conformément à l'article 76, deuxième alinéa de la Constitution actuelle (article 97 de la proposition de révision).

Le pouvoir réglementaire d'attribution est prévu par l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (article 55, premier alinéa selon la proposition de révision).

L'expérience acquise avec l'application de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, depuis son introduction le 19 novembre 2004, a montré que les exigences posées à cet effet donnent lieu à des problèmes d'application, tenant à l'obligation du législateur de déterminer à la fois les fins, les conditions et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire d'attribution.

La Cour constitutionnelle a donné à cette disposition une interprétation large estimant qu'il suffit que la loi „se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail", et que, pour ce faire, „la loi doit fixer les règles essentielles" en laissant au règlement grand-ducal la charge de préciser les conditions d'application à partir du concept légalement formulé.[91]

Le Conseil d'Etat n'entend pas suivre l'approche de la Cour constitutionnelle pour surmonter les problèmes d'application pratique de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution actuelle.

Il propose plutôt d'abandonner l'exigence constitutionnelle voulant que, à côté de la finalité et des conditions, les *„modalités"* doivent également être spécifiées par la loi pour mettre en œuvre le pouvoir réglementaire d'attribution dans les matières réservées.

Par voie de conséquence, le pouvoir réglementaire d'attribution sera fondé sur les critères suivants:

– il intervient dans les matières réservées par la Constitution à la loi;
– il doit être spécialement et expressément prévu dans la loi;
– la loi doit déterminer la finalité et les conditions du règlement grand-ducal à intervenir;
– il n'est pas susceptible de délégation.

Le Conseil d'Etat voudrait par ailleurs rappeler son avis du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l'article 37 de la Constitution[92] dans lequel il réitérait sa suggestion déjà formulée dans un avis antérieur du 19 février 2002 relatif à la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution[93]

---

89 Cf. avis complémentaire du Conseil d'Etat du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution (doc. parl. n° 4754[5]).

90 Cf. Cour adm., 1.7.2004, 17670C.

91 Cour constitutionnelle, arrêt 38/07, 2.3.2007.

92 Cf. doc. parl. n° 5034[2].

93 Cf. doc. parl. n° 4754[2].

de compléter ledit article 37 par une disposition destinée à faciliter la mise en œuvre des actes législatifs de l'Union européenne et notamment la transposition des directives[94].

Dans sa prise de position précitée du 22 juin 2011, le Gouvernement s'est prononcé en faveur d'un tel ajout, alors que les auteurs de la proposition de révision en avaient fait abstraction.

Au regard des points de vue en présence, et soucieux de régler de façon équilibrée le partage du pouvoir normatif également dans le domaine de la mise en œuvre des actes législatifs européens, le Conseil d'Etat juge indiqué de revoir sa proposition précitée en vue de maintenir au législateur la compétence de déterminer, de cas en cas, dans quelle mesure il est disposé à déléguer au pouvoir exécutif sa compétence de mise en œuvre des actes européens, chaque fois que cette mise en œuvre touche à des matières que la Constitution a réservées à la loi. A son avis, il convient de préciser qu'il appartiendra au législateur de fixer tant la portée de cette délégation que les modalités procédurales selon lesquelles le pouvoir exécutif devra en faire usage. La solution qu'il préconise ci-après lui semble pouvoir constituer un dénominateur commun entre l'objectif de maintenir également dans le domaine de la reprise en droit interne des actes juridiques de l'Union européenne auprès de la Chambre des députés la compétence des matières réservées et la volonté de confier à celle-ci la possibilité de déléguer, dans les cas et dans les limites ainsi que selon les conditions qu'elle déterminera elle-même, sa compétence, chaque fois qu'elle le jugera utile dans l'intérêt d'un alignement rapide et flexible du droit national au droit européen.

A l'époque, le Conseil d'Etat avait expliqué sa proposition précitée par un double constat. D'une part, la transposition des directives en droit national continue à poser problème au regard des nombreux écueils parfois complexes d'une traduction correcte et rapide des exigences européennes. D'autre part, la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, sociale et en matière de transports ne constitue pas vraiment une ouverture dans le sens d'un allègement de procédure, car en vertu de l'article 1er de cette loi „seront toutefois exceptées de cette réglementation, qui peut déroger aux lois existantes, les matières réservées à la loi par la Constitution".

Il faut en outre se rendre à l'évidence que l'adhésion à l'Union européenne et la ratification des traités constitutifs de l'Union ont comporté le transfert de pouvoirs souverains à celle-ci, consentement qui est intervenu avec l'accord d'une majorité parlementaire qualifiée, prévue par ailleurs pour les modifications de la Constitution.

Il s'y ajoute que l'article 12 du Traité de l'Union européenne et le protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne prévoient, eu égard notamment aux principes de subsidiarité et de proportionnalité ancrés à l'article 5 du Traité, que les parlements nationaux prennent une part active à la genèse des actes juridiques de l'Union européenne qui permet à la limite de suspendre, voire de bloquer le processus législatif si le quorum de voix nationales pour ce faire est atteint.

Le Conseil d'Etat estime que, du moment que le pouvoir décisionnel se trouve transféré à l'Union européenne dans un domaine législatif déterminé, l'intervention des instances nationales se limite, en vertu de l'article 291, paragraphe 1er TFUE[95], à une pure obligation de mise en œuvre des actes normatifs pris à l'échelon européen. Les effets d'une loi luxembourgeoise qui, dans ces conditions, n'est plus en phase avec une disposition européenne postérieure, viennent à cesser du fait de l'entrée en vigueur de cette disposition européenne. Reste la question de savoir si une loi devenue matériellement caduque sous l'effet de l'évolution du droit européen peut être maintenue formellement. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne réserve à cette question une réponse claire et univoque: „Il résulte (…) de la jurisprudence de la Cour, en particulier de l'arrêt du 25 octobre 1979 [*République italienne*, 159/78, Rec. p. 3247] (…) que le maintien inchangé, dans la législation d'un Etat membre, d'un texte incompatible avec une disposition du traité, même directement applicable dans l'ordre juridique des Etats membres, donne lieu à une situation de fait ambiguë en maintenant les sujets de droit concernés dans un état d'incertitude quant aux possibilités qui leur sont réservées de faire

94 Cf. proposition de texte formulée dans l'avis du Conseil d'Etat du 19 février 2002: „Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l'application des actes de la Communauté et de l'Union européennes. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi" (doc. parl. n° 4754[2], p. 11).

95 TFUE, art. 291, paragraphe 1er: „Les Etats membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union européenne."

appel au droit communautaire et qu'un tel maintien constitue dès lors, dans le chef dudit Etat, un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité".[96]

Une loi luxembourgeoise qui s'avère incompatible avec le droit européen doit, par conséquent, être abrogée formellement. Comme c'est le droit européen qui l'a matériellement rendue caduque, l'acte de droit interne destiné à l'abroger se résume dès lors à une simple mesure d'exécution du droit européen sans vraie portée normative. Aussi semble-t-il justifié, aux yeux du Conseil d'Etat, de faire dans le cadre sous examen abstraction des exigences liées au parallélisme des formes selon lequel toute loi à abroger, y compris celles rendues caduques sous l'effet du droit européen, ne pourrait l'être que par une autre loi.

En vertu de l'article 37, quatrième alinéa de la Constitution actuelle, le Grand-Duc est d'ores et déjà habilité à prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des traités, sans préjudice des matières réservées. Cette habilitation a jusqu'ici régulièrement servi pour édicter les mesures d'exécution que requièrent, le cas échéant, les règlements européens. La base de l'article 37, quatrième alinéa n'a par contre jamais été utilisée en matière de transposition de directives européennes, bien qu'*a priori* rien n'empêche le pouvoir exécutif de ce faire.

S'il y avait accord pour retenir que l'acte réglementaire qui a pour objet l'exécution ou la transposition d'un acte juridique européen peut intervenir même dans les matières réservées, il pourrait de l'avis du Conseil d'Etat s'avérer avantageux de prévoir formellement que l'acte réglementaire posé peut déroger à une loi existante, voire remplacer celle-ci (cf. dans le sens contraire: article 1er, premier alinéa, deuxième phrase de la loi précitée du 9 août 1971).

Le champ d'application qu'il est proposé de confier au pouvoir réglementaire n'en fait pourtant pas un pouvoir autonome d'exécution du droit européen dans les matières réservées de par la Constitution à la loi formelle. En effet, le Conseil d'Etat conçoit l'application des compétences réglementaires comme devant se situer dans le cadre d'une habilitation du pouvoir législatif en traçant les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre. Tout en renvoyant à l'économie générale de la loi précitée du 9 août 1971, il estime que le cadre à reprendre dans une ou plusieurs lois devrait notamment désigner les matières réservées, relevant par ailleurs de la compétence législative de l'Union européenne, susceptibles d'être mises en œuvre par des règlements grand-ducaux, ainsi que les conditions d'adoption de ces règlements (devant par exemple faire obligatoirement l'objet d'un avis du Conseil d'Etat et bénéficier de l'assentiment d'un organe parlementaire), tout en fixant les sanctions pénales et, le cas échéant, administratives en cas d'inobservation des normes réglementaires à créer, ainsi que les procédures pénales pour les constater.

En renvoyant pour le surplus aux considérations afférentes de ses avis précités de 2002 et 2004, le Conseil d'Etat propose de mettre à profit le cadre de la refonte globale de la Constitution pour la reprise de sa proposition de l'époque, sous une forme modifiée selon les orientations ci-avant. Tenant par ailleurs compte de l'évolution de la terminologie introduite par le Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, il faut actualiser ponctuellement le libellé proposé; conformément à l'article 1er du Traité sur l'Union européenne et aux articles 288 et suivants du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il faut plus particulièrement faire abstraction du terme „Communauté" et parler par ailleurs d'*„actes juridiques"* de l'Union européenne.[97]

Le Conseil d'Etat propose dès lors une version modifiée de sa proposition de 2002 avec le libellé suivant:

> *„Il [= le Chef de l'Etat] prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.*
>
> *Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci."*

Le pouvoir réglementaire en cas de crise internationale est prévu par l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution actuelle (article 55, deuxième alinéa de la proposition de révision). Il répond aux conditions de mise en œuvre suivantes:

---

96 Cf. arrêt de la CJCE du 15 octobre 1986, *République italienne*, 168/85.

97 Cf. Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, sixième Partie, titre I, chapitre 2, section 1.– *„Les actes juridiques de l'Union"* (intitulé, art. 289 à 291).

– l'hypothèse d'une crise internationale politique, militaire ou économique doit être donnée (à apprécier par l'autorité exerçant le pouvoir réglementaire);
– il doit y avoir urgence (à apprécier par l'autorité exerçant le pouvoir réglementaire);
– le pouvoir réglementaire en question s'étend à toutes les matières, y compris les matières réservées par la Constitution à la loi formelle (les règlements pris sur base de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution peuvent ainsi déroger à des lois existantes);
– la durée de validité des règlements pris sur base de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution est limitée à trois mois.

Il pourrait être argué que ce pouvoir comporte le risque d'un blocage du travail normatif de l'Etat dans le cas d'une crise internationale qui empêcherait la Chambre des députés d'exercer ses attributions au-delà de trois mois, à moins de reconnaître au pouvoir réglementaire le droit de proroger par un nouveau règlement les dispositions échues après trois mois. Or, le Conseil d'Etat avait déjà réfuté cette possibilité dans son avis complémentaire du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution[98], lorsqu'il avait constaté: „… au regard d'une crise internationale déterminée et de l'urgence d'y réagir, règlement sur règlement ne vaut. En d'autres termes, face à une situation exceptionnelle précise le Grand-Duc ne pourra, dans une même matière, prendre des règlements en cascade. Il réglemente dans l'immédiat et pour une durée maximale de trois mois en épuisant de la sorte le pouvoir spécial qu'il tire directement de la Constitution. Pour le cas où cette crise internationale risquerait de perdurer au-delà de ce délai, tout devrait être mis en œuvre pour mettre le législateur en mesure d'intervenir dans les domaines que la Constitution réserve à la loi".

Il a confirmé ce point de vue dans un avis du 25 novembre 2008[99] en retenant: „Le pouvoir exorbitant conféré au Grand-Duc, dérogatoire aux compétences dévolues exclusivement au législateur dans les matières réservées à la loi formelle et dérogeant aux lois existantes, ne doit s'appliquer que dans des situations exceptionnelles requérant une intervention des pouvoirs publics avec une urgence telle que le processus législatif ne pourrait aboutir dans un délai adapté à la situation. La limitation de la durée d'application, prévue par le Constituant, doit permettre au législateur d'assumer à nouveau pleinement ses compétences."

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions relatives au pouvoir réglementaire sous un seul article 45 qui reprendrait sous une forme modifiée le libellé des articles 54, 55, 97 et 123.

Cet article se lirait comme suit:

„**Art. 45.** (1) *Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.*

*Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.*

(2) *Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.*

(3) *Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.*

*Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.*

(4) *En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.*

*La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.*"

Concernant le pouvoir réglementaire des communes, les auteurs de la proposition de révision entendent reprendre littéralement les dispositions inscrites à l'article 107 de la Constitution actuelle à l'article 136 de leur proposition, où ces dispositions feraient l'objet de la troisième phrase du paragraphe 4. Par ailleurs, il convient de noter que la question de savoir si les règlements communaux

98 Cf. doc. parl. n° 4754[4].
99 Cf. doc. parl. n° 5900[6].

peuvent intervenir ou non dans les matières réservées par la Constitution à la loi n'est pas abordée dans la Constitution. Il faut en conclure que tant sous le régime de la Constitution actuelle que selon la proposition de révision il n'est pas permis aux communes de prendre des règlements en ignorant la réserve légale prévue par la Constitution.

Quant au pouvoir réglementaire des établissements publics et des organes professionnels dotés de la personnalité juridique, le Conseil d'Etat constate que les actes réglementaires à poser touchent à leur tour fréquemment à des matières réservées, notamment lorsqu'ils prévoient des restrictions de la liberté de commerce et de l'industrie ou du libre exercice de la profession libérale ou de l'activité agricole.

Il estime dans ces conditions indiqué de rapprocher les dispositions concernées du libellé de l'article 55 de la proposition de révision (article 45, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat).

Par ailleurs, la coexistence de plusieurs pouvoirs réglementaires est susceptible de donner lieu à des conflits de compétence, voire à des incohérences, en particulier lorsque les champs d'application des lois de base permettent aux pouvoirs réglementaires identifiés d'interférer pour prendre les mesures d'exécution, notamment lorsque le libellé des dispositions légales de base, parfois conçu en des termes généraux, ne permet pas *a priori* d'empêcher ce risque d'interférences. La façon de prévenir des conflits de règlements pourrait à ses yeux consister à appliquer au pouvoir réglementaire des établissements publics et des organes professionnels la délimitation du pouvoir réglementaire des communes que la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoit à son article 29[100], tout en élevant la disposition en question au rang d'une règle constitutionnelle.

Le Conseil d'Etat propose encore de regrouper le pouvoir réglementaire des établissements publics (cf. article 138 de la proposition de révision, article 110 selon le Conseil d'Etat) et des organes des professions libérales (article 35, deuxième alinéa de la proposition de révision; article 110 selon le Conseil d'Etat) sous le chapitre 12 que la proposition de révision a d'ores et déjà réservé aux dispositions sur les établissements publics, devenant selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat le chapitre 9.– *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*. Il estime par ailleurs qu'il y aura intérêt à réserver à la loi la faculté d'étendre aux chambres professionnelles un tel pouvoir réglementaire. A son avis, il devra enfin être prévu que le pouvoir réglementaire accordé par la loi à des organes de professions libérales ou à des chambres professionnelles pourra s'étendre, tout comme celui des établissements publics de l'Etat, aux matières réservées, si la loi en détermine la finalité et les conditions.

En outre, il est évident que les règlements des établissements publics et des organes professionnels doivent, tout comme ceux édictés par les instances étatiques ou communales, être publiés dans les formes prévues par la Constitution en vue de pouvoir sortir leurs effets (cf. article 140 de la proposition de révision, article 101 selon le Conseil d'Etat).

*Articles 56 et 57 (Articles 46, 47 et 48 selon le Conseil d'Etat)*

Les deux articles sous examen concernent des droits dits régaliens. L'article 56 porte sur le droit de grâce qui doit dorénavant être encadré par la loi, repris de l'article 38 de la Constitution actuelle, alors que l'article 57 reconduit l'article 41 de la Constitution actuelle portant sur le droit de conférer les ordres civils et militaires.

Par ailleurs, les auteurs de la proposition de révision ont prévu de supprimer un autre droit régalien inscrit à l'article 39 de la Constitution actuelle, celui de battre monnaie, c'est-à-dire la pratique de frapper la monnaie à l'effigie du Chef de l'Etat. Dans sa prise de position précitée (cf. article 58*bis*), le Gouvernement en propose le maintien. Le Conseil d'Etat se rallie à cette dernière option.

La reconduction des textes des articles 38 et 41 de la Constitution actuelle comporte à son tour deux observations: d'abord, leur place dans l'énumération changera si les propositions ultérieures du Conseil d'Etat sont suivies. Ensuite, la mention des membres du Gouvernement n'a pas sa place dans le contexte du droit de grâce confié au Chef de l'Etat. La question de leur responsabilité particulière sera traitée à part.

Le Conseil d'Etat ne voit pas de raison qui l'amènerait à proposer une modification supplémentaire du texte de ces deux articles.

---

100 Loi communale modifiée du 13 décembre 1988:

*„[Les règlements communaux] ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale."*

Au regard des considérations qui précèdent, les trois articles proposés se liraient comme suit:

„**Art. 46.** *Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges.*

**Art. 47.** *Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.*

**Art. 48.** *Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi.*"

*Article 58 (Article 57 selon le Conseil d'Etat)*

La précision apportée par le texte de la proposition de révision – le Grand-Duc ne peut conférer des titres de noblesse qu'à des membres de la famille grand-ducale – ne constitue qu'une limitation apparente des pouvoirs actuels du Grand-Duc, puisque dans le passé il n'a guère fait usage de la faculté générale que lui accorde la Constitution. Le Conseil d'Etat ne conçoit par ailleurs pas qu'au début du XXIe siècle, l'introduction de nouveaux titres de noblesse puisse répondre à un besoin politique ou à un intérêt général. Compte tenu de la modification introduite par la proposition de révision, le Conseil d'Etat propose de transférer la disposition sous revue dans la section du présent chapitre consacrée au statut du Grand-Duc (Section 2.– *De la monarchie constitutionnelle*, article 57 selon le Conseil d'Etat).

Il paraît pour le reste superflu de relever dans le texte constitutionnel que le Grand-Duc ne peut pas, en conférant des titres de noblesse, leur attacher des privilèges, l'article 52 (article 42 selon le Conseil d'Etat) s'opposant expressément à cette hypothèse. Par respect pour le texte historique, il ne s'opposerait cependant pas au libellé en question.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 57.** *Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.*"

*Article 59 (Article 49 selon le Conseil d'Etat)*

La proposition de révision propose de remplacer l'actuelle liste civile par une dotation budgétaire, elle aussi fixée par la loi lors de la prise de fonction d'un nouveau Grand-Duc, mais susceptible d'être relevée par la suite. Cette dotation serait à la disposition du Chef de l'Etat pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction et celles engendrées par l'administration à son service. Le Chef de l'Etat serait libre de définir et d'organiser cette administration qui jouirait de la personnalité civile.

Le Conseil d'Etat voit dans les efforts concédés par les auteurs de la proposition de révision une tentative d'assurer la concordance du texte constitutionnel avec la situation de fait, donc d'éliminer l'une des fictions dont parle l'exposé des motifs.

Tout en estimant que l'article 43 de la Constitution actuelle doit être remis sur le métier, le Conseil d'Etat ne suit pas entièrement les auteurs de la proposition de révision alors que la phrase intermédiaire du premier alinéa de l'article sous examen n'est de toute façon pas suffisamment précise, puisqu'elle ne traduit pas l'entière réalité budgétaire actuelle. Le Conseil d'Etat propose d'affiner la mention des frais supposés être couverts par la dotation budgétaire, et de mentionner dans le texte constitutionnel qu'une allocation peut être allouée au Chef de l'Etat lui-même ainsi qu'à l'ancien Chef de l'Etat. D'autres personnes, en règle normale des membres de la famille grand-ducale, appelées par la Constitution à assister ou à suppléer le Chef de l'Etat – le Régent et le Lieutenant-Représentant – sont à prendre elles aussi en considération.

Etant donné qu'il y a lieu, d'une part, de prévenir toute ambiguïté au sujet de la qualification de la dotation du point de vue de la législation en matière de sécurité sociale et qu'il faut, d'autre part, prendre en considération la diversité des situations qui peuvent se présenter, le Conseil d'Etat propose d'insérer dans l'intérêt du conjoint survivant et des orphelins mineurs un alinéa supplémentaire dans l'article 49 (selon le Conseil d'Etat) qui pourrait se lire comme suit:

*„Elle [= la loi] règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique."*

Quant au dernier alinéa de l'article sous examen, le Conseil d'Etat y voit l'idée des auteurs de la proposition de révision de donner une assise juridique ferme à l'appareil administratif dont le Chef de l'Etat a besoin pour assumer son rôle. Tout comme la Chambre des députés est libre d'organiser en toute autonomie son organisation interne, et tout comme le Chef de l'Etat est libre d'organiser le

fonctionnement du Gouvernement, il doit disposer de la même liberté et de la même autonomie pour organiser le fonctionnement de son administration. Le choix du terme *„administration“* n'est cependant pas approprié, puisqu'il provoque la confusion entre l'appareil administratif sur lequel s'appuie le Chef de l'Etat et l'Administration des biens du Grand-Duc dont les activités n'ont que très partiellement rapport avec les attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat. La gestion du patrimoine du Grand-Duc, ou même, dans un sens plus large, de la famille grand-ducale, est une affaire qui relève des intérêts privés et qui ne peut être une matière constitutionnelle que dans la mesure où une situation exorbitante du droit commun serait seule en mesure de tenir compte de tous les aspects en cause. Cette situation serait à régler dans la section 2.– *De la monarchie constitutionnelle* (selon le Conseil d'Etat) du chapitre 3. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet plus particulièrement à son analyse de l'article 144 de la proposition de révision (article 58 selon le Conseil d'Etat).

La proposition du Conseil d'Etat vise donc à mettre à la disposition du Chef de l'Etat un appareil administratif dont le coût de fonctionnement est pris en charge par le budget de l'Etat moyennant versement d'une dotation annuelle au Chef de l'Etat. Cette administration fera partie de l'Etat et n'aura pas besoin de bénéficier de la personnalité juridique. Inutile donc de la constituer en établissement public (ce qui exigerait la définition d'un régime juridique compatible avec l'article 108*bis* de la Constitution actuelle, texte auquel la proposition de révision n'apporte pas de changement). Les agents en seront des fonctionnaires et des employés de l'Etat, de sorte qu'il ne sera pas nécessaire de créer un statut particulier. L'organisation de ces services, quelque large que soit l'autonomie accordée à cet effet au Chef de l'Etat, requiert l'intervention d'une loi.

Quant à la dotation elle-même, elle sera fixée lors de l'entrée en fonction d'un nouveau Grand-Duc et pourra être adaptée par la suite moyennant vote d'une loi spéciale. Peu importe qu'elle contienne une ligne budgétaire ou plusieurs, la transparence requise étant établie, comme pour de nombreux autres articles budgétaires, grâce aux explications et justifications de détail étayant le ou les montants retenus.

Le Conseil d'Etat propose en outre d'intégrer dans cette dotation l'actuelle liste civile qui a perdu son utilité depuis que le budget de l'Etat l'entoure de six autres articles destinés à assumer des dépenses engendrées par la nécessité d'encadrer administrativement le Chef de l'Etat, au point que le montant inscrit au titre de la liste civile représente moins du huitième du total des crédits disponibles. Dans la mesure où il s'agit d'honorer les services que le Grand-Duc rend à l'Etat, il ne paraît plus nécessaire d'entourer cet état de fait de précautions de langage; le remplacement de la notion *„liste civile“* par celle de *„dotation“* ne pourra donc pas être perçu comme constituant un manque de respect à l'égard du Chef de l'Etat.

La dotation proposée par le Conseil d'Etat est donc destinée à remplacer l'actuelle liste civile et à prendre en charge les frais de fonctionnement des services administratifs qui sont à la disposition du Chef de l'Etat.

L'article se lirait comme suit:

„**Art. 49.** (1) *La loi organise les services du Chef de l'Etat.*

(2) *La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant.*

*Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique.*“

*Article 60 (Article 50 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen, qui affecte le Palais de Luxembourg et le Château de Berg à l'habitation du Grand-Duc, confirme la situation découlant de l'article 44 de la Constitution actuelle.

Le Conseil d'Etat estime, en renvoyant à d'autres constitutions européennes consacrant le principe de la monarchie constitutionnelle, qu'un tel article n'a plus sa place dans la Constitution, non pas parce qu'il voudrait provoquer une modification de l'affectation des deux immeubles, mais parce que les décisions sur l'affectation des immeubles dépendant des domaines de l'Etat relèvent du ministre des Finances, qui agit sous le contrôle du Parlement. La transformation d'une décision ministérielle en règle constitutionnelle, en présence d'une tradition plus que séculaire et en l'absence de toute velléité de modifier l'état des choses actuelles, ne pourra être interprétée que dans le sens d'un soupçon quant aux intentions véritables du Gouvernement.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat pourrait marquer son accord avec la suppression de cet article. Or, en constatant que les auteurs de la proposition de révision, rejoints en cela par le Gouvernement dans sa prise de position précitée, entendent maintenir cet article, le libellé en serait à lire comme suit:

„**Art. 50.** *Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat.*"

**Chapitre 4.– De la Chambre des Députés**

(**Chapitre 4. – De la Chambre des députés**, selon le Conseil d'Etat)

Selon les auteurs de la proposition de révision, le nouvel ordonnancement des dispositions concernant la Chambre des députés prévoit des adaptations moins spectaculaires mais non moins importantes que celles concernant le Grand-Duc et le Gouvernement.[101] Les modifications majeures touchant au chapitre 4 de la Constitution, qui reste, selon la nouvelle structure proposée, réservé à la Chambre des députés, sont décrites comme suit:

„
- Le référendum inscrit à l'article 51, paragraphe (7) fait l'objet d'un article 87 nouveau.
- La formule du serment prévue à l'article 57 doit, aux termes de l'article 71 nouveau, être prescrite par le règlement de la Chambre.
- Le droit d'enquête prévu à l'article 64 en vigueur est complété à l'article 88 nouveau par un alinéa nouveau obligeant la Chambre à instituer une commission d'enquête à la demande d'un tiers au moins de ses membres.
- Les dispositions en vigueur des articles 51, paragraphe (2) et 70 sont réunies sous un seul article 75 nouveau qui traite de l'organisation interne de la Chambre.
- Les dispositions de l'article 72 en vigueur sur l'ouverture et la clôture des sessions sont reprises sous une forme modifiée à l'article 76 nouveau.
- Les dispositions de l'article 34 en vigueur sur la promulgation des lois font l'objet d'un article 85 nouveau dans le cadre de la section relative aux attributions législatives de la Chambre des Députés.
- Il est inséré dans la Constitution un article 86 nouveau sur l'initiative législative populaire."[102]

La fin du XIXe siècle a été marquée par le renforcement du pouvoir parlementaire face à un effacement progressif des prérogatives grand-ducales ainsi que par l'émancipation du Gouvernement de la tutelle monarchique.

Depuis la révision constitutionnelle de 1919, la Nation, représentée par la Chambre des députés, est formellement le siège de la souveraineté, principe qui apparaîtra dorénavant dans les toutes premières dispositions de la Constitution (cf. article 3 de la proposition de révision, article 3 selon le Conseil d'Etat). Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire, fondée sur le suffrage universel et direct (articles 2 et 62, paragraphe 3 de la proposition de révision, articles 2 et 60, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat), et la possibilité de consulter directement par la voie d'un référendum les électeurs sur des questions d'intérêt politique, introduite en 1919, reste l'exception et est placée sous le contrôle de la Chambre, qui en garde, sauf pour ce qui est des consultations populaires au sujet des révisions de la Constitution, la maîtrise de l'initiative et des questions à soumettre aux électeurs (article 87 de la proposition de révision, article 73 selon le Conseil d'Etat). Depuis la révision de l'article 34 de la Constitution, le 12 mars 2009, la Chambre détient seule le pouvoir législatif (article 81 de la proposition de révision, article 72 selon le Conseil d'Etat). Les membres du Gouvernement sont responsables devant elle de l'action du pouvoir exécutif (article 101 de la proposition de révision, article 83 selon le Conseil d'Etat).

Les auteurs de l'„Essai sur une refonte de la Constitution", figurant en troisième partie de l'ouvrage précité „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux", avaient constaté que trois facteurs conditionnent la place que la Chambre des députés occupe dans la Constitution et la façon dont le pouvoir législatif est exercé: l'héritage constitutionnel du XIXe siècle, le monocamérisme parlementaire et les interrogations qui planaient encore en 2006 sur la forme d'association des parlements nationaux au processus décisionnel communautaire.

---

101 Cf. doc. parl. n° 6030, Exposé des motifs, p. 6.

102 Cf. doc. parl. n° 6030, Exposé des motifs, p. 7.

C'est précisément la volonté de surmonter les tares inhérentes au premier facteur – l'héritage constitutionnel du XIXe siècle et le souci en 1868 „de traduire la théorie démocratique d'une façon ne heurtant guère et épargnant plutôt l'idéal monarchique"[103] – qui détermine les raisons principales plaidant de l'avis des auteurs de la proposition de révision en faveur d'une refonte de la Constitution, dont notamment la modernisation de la terminologie désuète par endroits et la nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs.

Quant à la possibilité des parlements nationaux d'intervenir dans le processus décisionnel de l'Union européenne, la question a trouvé une réponse satisfaisante dans le cadre du Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007[104]. Sur le plan national, la question est réglée au chapitre 16 du titre V du règlement de la Chambre des députés[105] ainsi que dans l'aide-mémoire sur la coopération entre la Chambre des députés et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en matière de politique européenne faisant l'objet de l'annexe 2 dudit règlement. D'autres constitutions européennes prévoient explicitement les formes d'intervention du Parlement national dans les affaires touchant à l'Union européenne[106] et notamment sa participation à la préparation des actes normatifs européens. Tout en renvoyant à ses considérations plus amplement développées au sujet de l'article 5 nouveau qu'il propose d'ajouter au chapitre 1er, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une approche analogue dans la Constitution luxembourgeoise n'est pas forcément nécessaire. Du moment que le principe même de l'adhésion du Luxembourg à l'Union européenne et à l'intégration européenne est prévu parmi les dispositions formant le chapitre 1er de la nouvelle Constitution, l'utilité d'évoquer explicitement cette adhésion encore de façon spécifique sous l'angle de vue de la participation de la Chambre des députés au processus décisionnel de l'Union n'est pas donnée. Pareille disposition poserait en effet la question de l'intérêt d'évoquer cette adhésion également encore sous d'autres angles de vue faisant intervenir d'autres pouvoirs institutionnels, tels par exemple le Gouvernement ou les organes judiciaires.

Quant au rôle institutionnel de la Chambre des députés, les auteurs de la proposition de révision entendent maintenir les fonctions parlementaires actuelles: fonction législative, contrôle de l'exécutif et fonction constituante.

Le système institutionnel luxembourgeois est caractérisé, contrairement à la situation prévalant dans de nombreuses autres démocraties parlementaires à travers le monde, par l'attribution des fonctions parlementaires à une seule chambre, à laquelle revient dès lors la plénitude des pouvoirs et de la responsabilité attachés à ces fonctions. L'option monocamérale prise par les constituants du XIXe siècle, certes longuement discutée avant l'adoption des textes de 1848, 1856 et 1868, l'a néanmoins emporté à chaque fois que la question avait été soulevée. Le Conseil d'Etat n'entend pas plus que les auteurs de la proposition de révision remettre en cause cet acquis du paysage institutionnel luxembourgeois.

Dans son avis précité, la Commission de Venise estime que „la Constitution est l'expression d'une grande confiance à l'égard du législateur en ce que plusieurs dispositions du projet de Constitution luxembourgeoise réservent exclusivement à la loi le soin de déterminer les restrictions susceptibles d'affecter les droits et libertés"[107]. Ce sentiment semble partagé par une partie de la doctrine en ce qui concerne plus spécialement le pouvoir constituant de la Chambre qui apparaît comme le seul maître de notre Loi fondamentale et qui n'a à rendre des comptes que dans l'hypothèse d'une consultation référendaire.[108] Pour ce qui est de l'analyse de ce dernier point, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations générales du présent avis et à son examen de l'article 142 de la proposition de révision (article 120 selon le Conseil d'Etat).

---

103 Cf. Alphonse Huss, „La Constitution dans la perspective historique", *in* Feuille de liaison de la Conférence St. Yves, n° 72, mars 1998, p. 4.

104 Cf. Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union Européenne et Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexés au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, des Protocoles, de l'Annexe et de l'Acte final de la Conférence intergouvernementale, signés à Lisbonne, le 13 décembre 2007 et approuvés par la loi du 3 juillet 2008 (Mém. A n° 99 du 11 juillet 2008).

105 Cf. règlement de la Chambre des Députés (texte coordonné à jour au 14 mars 2012), titre V, chapitre 16.– *Des affaires européennes* – Mémorial A n° 50 du 22 mars 2012.

106 Cf. art. 168 de la Constitution belge; chapitre X, art. 6 de la Constitution suédoise; art. 23 de la Loi fondamentale allemande; art. 88-1 et svts de la Constitution française; art. 93 et 96 de la Constitution finlandaise.

107 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 40.

108 Cf. Prof. J. Gerkrath, „Le mécanisme de la révision constitutionnelle au Grand-Duché de Luxembourg", *in* Journal des Tribunaux Luxembourg n° 6, 5 décembre 2009.

Contrairement à d'autres constitutions européennes plus récentes, la Constitution actuelle réserve une place importante aux règles de fonctionnement interne de la Chambre des députés, qui pourraient tout aussi bien figurer dans son règlement, leur présence dans le texte constitutionnel s'expliquant surtout par des raisons historiques remontant à une époque où le pouvoir parlementaire luttait encore pour s'imposer à côté d'un pouvoir monarchique aux relents autocratiques.

Les dispositions visées concernent entre autres la vérification de ses pouvoirs, la désignation de son bureau, la manière de s'occuper des pétitions, les modalités de voter retenues pour adopter une loi, la subdivision de la législature en sessions ordinaires et extraordinaires et l'indemnisation des députés. Même si les auteurs de la proposition de révision ont opté pour la reconduction de l'approche actuelle, le Conseil d'Etat proposera de renvoyer du moins pour la subdivision de la législature en sessions parlementaires et l'indemnisation des députés respectivement au règlement de la Chambre des députés et à la loi ordinaire.

L'analyse ci-après des articles du chapitre 4 sous examen est faite par référence aux trois fonctions précitées, la fonction constituante étant cependant traitée dans le cadre de l'examen d'un chapitre 11 nouveau que le Conseil d'Etat propose d'introduire et de réserver aux dispositions ayant trait aux révisions constitutionnelles. Par ailleurs, il échet d'examiner aussi les dispositions relatives à la désignation des députés et à la constitution de la Chambre après une nouvelle élection, au mode d'organisation et de fonctionnement de la Chambre, au statut du député. Enfin, il convient de voir quelle sera la place réservée à la démocratie directe tant en matière législative qu'en matière constitutionnelle.

Avant de procéder à cette analyse, le Conseil d'Etat voudrait encore prendre position à l'égard de l'article 61 de la proposition de révision dont le contenu est repris de l'article 50 de la Constitution actuelle.

*

**Section 1.– *Fonctions et composition***

(**Section 1re.– *De la représentation de la Nation***,
selon le Conseil d'Etat)

La section 1re du chapitre 4 de la proposition de révision comprend les articles 61 à 70, qui reprennent dans un ordre numérique modifié les articles 50, 51, paragraphes 3 à 6, 52, 53, 54, 55, 56 et 58 de la Constitution actuelle.

Plutôt que d'associer de façon un peu inhabituelle les termes *„fonctions"* et *„composition"* dans l'intitulé de la section sous examen, le Conseil d'Etat préférerait une référence claire au rôle de la Chambre des députés comme représentant la Nation souveraine, documentant de la façon la légitimité élective qui est celle du Parlement comme seule institution étatique qui n'est pas nommée, mais élue. Aussi propose-t-il de modifier ledit intitulé en écrivant „Section 1re.– *De la représentation de la Nation*".

*Article 61 (Article 59 selon le Conseil d'Etat)*

Aux termes de sa première phrase, l'article 61 dispose que *„La Chambre des Députés représente le pays"*. Abstraction faite de la dénomination de l'assemblée parlementaire qui a évolué au fil des constitutions du XIXe siècle, cette disposition est restée inchangée depuis 1848. Or, la fonction représentative de la Chambre ne revêt toute sa portée qu'en la lisant ensemble avec l'article 3 (article 32, paragraphe 1er, premier alinéa de la Constitution actuelle) qui désigne la Nation comme siège de la souveraineté et avec l'article 2 (article 51, paragraphe 1er de la Constitution actuelle) qui place le Grand-Duché de Luxembourg sous le régime de la démocratie parlementaire ou démocratie représentative. L'option rédactionnelle retenue par les auteurs, qui vise le *„pays"* plutôt que la *„Nation",* s'explique devant la toile de fond de ces antécédents. Dans l'intérêt d'une harmonisation du libellé constitutionnel, le Conseil d'Etat préférerait cependant le terme *„Nation"*, notion aux contours constitutionnels bien plus précis que le terme *„pays"*, dont la place dans la Constitution pourrait tout au plus encore être justifiée par des raisons historiques.

Par analogie aux chapitres 3 et 5 ayant trait respectivement au Grand-Duc et au Gouvernement, d'une part, et au chapitre 7 relatif à la Justice, d'autre part, qui font explicitement état des pouvoirs exécutif et judiciaire, le Conseil d'Etat suggère de compléter la disposition sous examen par une mention explicite du pouvoir législatif que détient la Chambre des députés. Selon le Conseil d'Etat, cette mention ferait l'objet d'une deuxième phrase de l'article introductif du chapitre sous examen.

Quant à la seconde phrase de l'article sous examen selon la proposition de révision, elle a trait à l'interdiction du mandat impératif. Dans son ouvrage „La Constitution oubliée"[109], Alex Bonn s'était déjà penché sur la question tout en mettant en exergue le choix d'une terminologie inhabituelle, qui n'apparaît nulle part ailleurs dans le texte constitutionnel, et qui se réfère non pas aux électeurs, mais aux commettants des représentants de la Nation. *A priori*, la notion de *„commettants"* „rappelle bien plus les concepts juridiques du droit privé" que de seoir au langage constitutionnel usuel. La prohibition du mandat impératif remonte à la Constitution française du 3 septembre 1791[110] qui a rejeté la théorie de l'Ancien Régime considérant l'élu comme mandataire de ses électeurs, et qui a consacré l'axiome selon lequel le Parlement tout entier représente la Nation tout entière. Dans cette optique, le terme *„commettant"* pour désigner ceux pour compte desquels agit le „commissionnaire"[111] décrit mieux qu'une référence aux seuls „électeurs" le mandat que les députés assument dans l'intérêt général de la Nation. Ils ne sont responsables ni vis-à-vis de leurs électeurs ni vis-à-vis de leur parti, car ils ne doivent avoir à cœur que la réalisation de l'intérêt public; en définitive, ils ne sont soumis qu'à leur conscience.[112]

Le Conseil d'Etat regrette l'absence d'un commentaire de l'article, absence qui tient probablement à la reprise pure et simple de l'article 50 de la Constitution actuelle dans la proposition de révision. Depuis l'existence d'un scrutin de liste introduit dès 1919 et l'introduction d'une échéance électorale unique pour l'ensemble des députés depuis 1956, le député individuel est probablement moins exposé en cours de mandat à d'éventuelles pressions des électeurs votant dans son fief que tel était le cas à l'époque où, avant l'introduction du scrutin proportionnel, les députés étaient élus indirectement d'abord, directement ensuite sur une base cantonale. „A partir de ce moment la prohibition du mandat impératif, maintenue dans les termes traditionnels, changea de sens et prit une signification différente."[113]

L'existence de partis et de groupes parlementaires soudés a sans aucun doute le mérite de contribuer à un débat politique structuré sur les grandes questions qui intéressent la Nation. Or, l'on ne saurait par ailleurs méconnaître l'existence de liens de dépendance entre le député individuel et la formation politique sur la liste de laquelle il a été élu et souhaite, le cas échéant, être réélu, en profitant tout au long de son mandat des structures organisationnelles et des moyens financiers de son parti politique et groupe parlementaire. Enfin, l'intérêt des élus de peser devant la toile de fond d'une complexité croissante de la législation les conséquences pour les milieux sociétaux avant d'adopter tel texte légal met le député au contact régulier avec les milieux socioprofessionnels qui risque de l'exposer à des pressions de la part de toutes sortes de groupes d'intérêt entendant influer sur le processus législatif. Ce phénomène, mieux connu sous sa désignation anglaise de *lobbying*, constitue une autre forme d'influence sur l'exercice du pouvoir de décision des membres d'une assemblée parlementaire.

De l'avis du Conseil d'Etat, le terme bien plus large de *„commettant"* apparaît dans les conditions données comme visant en tout cas non seulement les électeurs, mais comme englobant également les partis politiques, voire les groupes de pression qui entendent faire infléchir en leur faveur les choix législatifs de la Chambre des députés. Le choix rédactionnel implique ainsi que le député n'a pas à recevoir de quelconques instructions ni de la part des citoyens qui l'ont élu ni d'aucun groupe d'intérêts, ni de la part des instances de son parti, nonobstant la discipline qui joue normalement au sein d'un groupe parlementaire, voire de la majorité gouvernementale. L'emploi de la notion de *„commettants"*[114] reflète aux yeux du Conseil d'Etat de façon adéquate la préoccupation du constituant.

---

109 Cf. Alex Bonn, La Constitution oubliée (La prohibition du mandat impératif), 1968.

110 Cf. Constitution française, 3 septembre 1791, titre III – chapitre premier, section III, art. 7:

„Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas les représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat."

111 Cf. Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, *sub verbo* „Commettant".

112 Cf. Loi fondamentale allemande, art. 38, paragraphe 1er:

„*Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages ... sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.*"

113 Alex Bonn, *op. cit.*, p. 20.

114 Alex Bonn, op. cit., pp. 19, 21 et 22: „La formule employée par les Constituants luxembourgeois est singulièrement plus énergique [que le modèle belge] … Il faut essayer de déterminer qui sont les „commettants" des députés. Sont-ce leurs électeurs? Il serait quelque peu téméraire de l'affirmer. En donnant leur voix au candidat, les électeurs entendent, dans la plupart des cas, se prononcer en faveur de son programme. … Le programme est l'œuvre du parti politique. Les candidats, s'ils veulent figurer sur la liste du parti, n'ont qu'à l'adopter. … le député, appartenant à la fraction parlementaire d'un parti politique, est autrement lié que ne l'était son prédécesseur d'antan. Rares sont les projets de loi au sujet desquels les partis abandonnent le vote à leurs députés. Cela ne se produit que pour des projets sans portée politique. Ils deviennent de moins en moins nombreux. … [Les lois] seront votées par les députés à l'invitation de leur parti."

Le Conseil d'Etat note cependant que d'autres constitutions européennes de facture plus récente comportent une référence claire et directe à l'interdiction du mandat impératif.

Si telle était la volonté de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat pourrait s'accommoder de la reconduction légèrement actualisée de la formule formant la deuxième phrase de l'article 50 de la Constitution actuelle. Plutôt que d'énoncer de façon biaisée l'interdiction du mandat impératif, il aurait cependant une nette préférence pour l'énoncé direct et précis de cette interdiction en s'inspirant des formules retenues par plusieurs autres constitutions européennes.[115]

Si la Chambre des députés préfère s'en tenir au libellé actuel, l'article 61 (article 59 selon le Conseil d'Etat) se lirait comme suit:

„**Art. 59.** *La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.*

*Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général.*"

La formule qui aurait la préférence du Conseil d'Etat serait la suivante:

„**Art. 59.** *La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.*

*Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif.*"

*Article 62 (Article 60 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen reprend textuellement le libellé des paragraphes 3 à 6 de l'article 51 de la Constitution actuelle, hormis l'obligation de tenir compte de la nouvelle numérotation de l'article réglant la procédure des révisions constitutionnelles auxquelles les dispositions sous examen renvoient en vue de déterminer la majorité qualifiée requise pour changer le nombre des députés à élire par circonscription électorale.

Le Conseil d'Etat note que, suivant la volonté des auteurs de la proposition de révision, la Constitution future continuera à régler en détail les questions relatives au scrutin tandis qu'elle donnera compétence à la loi pour régler tout ce qui a trait aux élections communales et qu'elle laissera à la loi, sans même en évoquer le principe, le soin d'organiser le scrutin pour la désignation des membres du Parlement européen désignés par les électeurs luxembourgeois.

Conformément aux observations du Conseil d'Etat au sujet de l'article 9 (article 10 selon le Conseil d'Etat), les questions relatives au droit actif et passif de participer aux élections pour le Parlement européen procèdent du droit de l'Union européenne et n'ont dès lors pas leur place dans la Constitution. Quant aux élections des conseillers communaux, il renvoie à l'article 136, paragraphe 2 (article 112 selon le Conseil d'Etat).

L'option prise par les auteurs de la proposition de révision de scinder l'article 51 de la Constitution actuelle trouve l'accord du Conseil d'Etat qui se permet toutefois de revenir à la suppression pure et simple du paragraphe 2 lors de l'examen de l'article 75 de la proposition de révision (article 68 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat note encore que le paragraphe 3 de l'article 62 de la proposition de révision reprend textuellement les dispositions de l'article 51, paragraphe 5. Contrairement à une des préoccupations essentielles de la loi électorale, le texte constitutionnel reste muet sur le caractère secret du scrutin. Selon le Conseil d'Etat, il y aurait intérêt à ajouter cet élément.

Par ailleurs, tout en renvoyant à son commentaire afférent relatif à l'article 70, le Conseil d'Etat aurait une nette préférence pour intégrer les dispositions en question comme paragraphe 2 de l'article sous examen, le caractère direct des élections ayant sa place au paragraphe 3.

Par souci de cohérence rédactionnelle, il propose encore de regrouper la deuxième phrase du paragraphe 1er avec les dispositions du paragraphe 4 où elle fera l'objet d'un deuxième alinéa.

Enfin, il convient de prévoir une disposition réservant à la loi tout ce qui a trait aux élections parlementaires. Cette disposition a vocation à remplacer tant la première phrase du deuxième alinéa de l'article 63 que le deuxième alinéa de l'article 64. Se faisant par ailleurs l'écho des auteurs de l'ouvrage

115 Cf. Constitution espagnole, art. 67, paragraphe 21: „Les membres des Cortes Generales ne sont pas liés par un mandat impératif"; Constitution française, art. 27, alinéa 1er: „Tout mandat impératif est nul"; Constitution danoise, art. 56: „Les membres du Folketing ne sont liés que par leur conviction et non par un mandat impératif de leurs électeurs"; Constitution belge, art. 42: „Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus".

„Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux" ainsi que de la Commission de Venise, le Conseil d'Etat estime que la loi à laquelle il est renvoyé devrait être adoptée à la majorité qualifiée pour éviter *a priori* qu'une majorité fortuite de parlementaires ne puisse spolier indûment les garanties constitutionnelles entourant le droit de vote actif et passif.

Le Conseil d'Etat propose d'insérer cette disposition à l'article 62 (article 60, paragraphe 3, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat).

L'alinéa aurait la teneur suivante:

„*Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.*"

Pour le surplus, cet article ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de retenir le libellé suivant:

„**Art. 60.** (1) *La Chambre des députés se compose de 60 députés.*

(2) *Les députés sont élus pour cinq ans.*

(3) *L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.*

*Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.*

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

– *le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;*
– *le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;*
– *le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;*
– *l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.*

*Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.*"

*Articles 63 à 65 (Article 61 selon le Conseil d'Etat)*

Sauf de scinder en deux articles séparés le contenu de l'article 52 de la Constitution actuelle, les dispositions des articles 63 et 64 de la proposition de révision en sont reprises textuellement. Elles déterminent les conditions de l'électorat actif au nouvel article 63 et celles de l'électorat passif au nouvel article 64.

L'article 63 continue à évoquer explicitement trois conditions à remplir en matière d'électorat actif, à savoir la nationalité luxembourgeoise, la jouissance des droits civils et politiques et la majorité d'âge.

Ce même article proscrit en outre de façon absolue la condition du paiement d'un cens pour l'accès à l'électorat actif, mais il accorde au législateur la possibilité de restreindre cet accès par d'autres conditions que celles nommément évoquées.

L'article 64 prévoit les mêmes conditions que celles de l'article 63 pour l'accès à l'électorat passif, tout en ajoutant celle de la domiciliation au Luxembourg et tout en précisant qu'à côté de ces quatre conditions aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être exigée.

Même si les chambres parlementaires de certaines autres démocraties européennes comportent des mandataires représentant leurs citoyens habitant hors des frontières nationales, le Conseil d'Etat n'entend pas voir pareille solution reprise pour le Luxembourg. Il estime en effet que la solution actuelle d'admettre le vote par correspondance, mais de requérir de la part des élus d'être domiciliés au pays, a fait ses preuves en pratique et n'a dès lors pas intérêt à être remise en cause.

Si les conditions concernant la nationalité et la majorité ainsi que, pour le droit électoral passif, celle de la domiciliation au Luxembourg ne posent par conséquent guère de problèmes d'application, tel n'est pas le cas pour la condition tenant aux droits politiques et civils dont doit jouir l'électeur.

Les articles 63 et 64 maintiennent en effet la formule historique de la jouissance des droits civils et politiques comme condition de l'électorat actif et passif. Cette condition remonte à une époque où restait vive la mémoire des dégradations civiques de l'époque révolutionnaire. La référence aux droits civils soulève des interrogations alors que le droit de vote est le droit politique par excellence et qu'il n'y a aucune raison de le lier à la catégorie des droits civils. La formule pouvait avoir une signification

à une époque où certains citoyens, notamment les femmes, n'avaient pas la totalité des droits dans la vie civile et politique. Les femmes ont ainsi eu le droit de vote en 1919 mais les femmes mariées sont restées privées de plusieurs droits de la vie civile jusque dans les années 1970. A l'heure actuelle, tout Luxembourgeois qui a atteint l'âge de la majorité est titulaire de tous les droits et doit pouvoir les exercer, sauf à être privé de leur exercice par décision de justice. Les cas de privation de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité font justement l'objet de l'article 65. La condition de la jouissance des droits civils et politiques ne s'impose par conséquent pas, même s'il faut reconnaître que le législateur français l'a maintenue à l'article L. 2 du Code électoral, à côté des critères de la majorité et de la capacité[116].

Quant aux conditions de la privation du droit électoral actif ou passif, le maintien de la condition de la jouissance des droits civils ne saurait pas davantage être justifié par la nécessité de tenir compte de la situation des majeurs sous tutelle. La mise sous tutelle d'un majeur se fait par décision de justice et peut parfaitement être envisagée dans une formulation plus large de l'article 65 de la proposition de révision, qui vise expressément les majeurs sous tutelle. S'ajoute à cela que d'autres législations et notamment la législation française ne prévoient plus une perte d'office et absolue du droit de vote en cas de mise sous tutelle. La question est réglée en France à l'article L. 5 du Code électoral qui prévoit que le juge des tutelles peut autoriser le majeur sous tutelle à voter[117]. La privation du droit de vote n'est dès lors plus automatique. De l'avis du Conseil d'Etat, il serait préférable de renvoyer au Code civil et d'investir le juge de la compétence de déterminer la privation du droit de vote en cas de mise sous tutelle, sous curatelle ou sous sauvegarde de la Justice.

Il y a encore une incohérence entre les articles 63 et 64 de la proposition de révision dans la mesure où l'article 63 renvoie à la loi qui peut prévoir d'autres conditions pour l'exercice du droit de voter et l'article 64 selon lequel aucune condition d'éligibilité, autre que celle prévue dans la disposition, n'est requise. Les critères d'éligibilité seraient-ils dès lors moins stricts que ceux de l'électorat actif? Selon le Conseil d'Etat, il est impératif d'harmoniser les conditions.

L'interdiction du cens maintenue à l'article 63 est dépourvue de signification dans un texte constitutionnel moderne. Le caractère universel du suffrage consacré à l'article 62 (article 60 selon le Conseil d'Etat) rend juridiquement superflue une référence à l'institution historique du cens.

Le fait de retenir le critère de la détention pour fonder la privation du droit de vote actif et passif dont question à l'article 65 de la proposition de révision répond à des critiques émises par la Cour européenne des droits de l'Homme quant à une privation du droit de vote du simple fait d'une détention[118]. En commentant dans sa prise de position précitée le texte de l'article 65 de la proposition de révision, le Gouvernement note que „les constitutions française et belge ne contiennent pas de règles relatives à la privation du droit de vote actif et passif. Ces règles figurent dans un texte législatif". Le Gouvernement admet, à juste titre, que l'on pourrait „envisager la suppression de l'article 65 de la proposition de révision constitutionnelle, de sorte que les règles visant la privation du droit politique en cause seraient intégralement du domaine de la loi". Or, en continuant, il estime qu'il est „préférable de conserver dans le texte constitutionnel des règles relatives à la privation du droit de vote actif et passif", et cela „dans le respect d'une certaine tradition constitutionnelle". Le Conseil d'Etat ne partage pas cette approche, et donne la préférence à une solution renvoyant à la loi pour régler la question.

Le texte de la proposition de révision soulève encore des interrogations en ce qu'il est fait référence à des condamnations pour crime ou délit, concepts étrangers à la Constitution et consacrés dans le Code pénal.

Ce qui est déterminant dans l'optique des droits individuels est la définition des cas dans lesquels une privation du droit de vote peut intervenir. La durée de privation du droit de vote n'est pas plus pertinente que ne l'est la durée de la privation de liberté. Or, dans les textes sur le principe de la légalité des peines, il n'est pas envisagé de fixer des taux de durée de privation de liberté ou des taux sur les

---

116 Cf. Code électoral français, art. L. 2:

„Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi."

117 Cf. Code électoral français, art. L. 5:

„Lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée."

118 Cf. arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme du 6 octobre 2005, *Hirst c. Royaume-Uni* et du 23 novembre 2010, *Greens et M.T. c. Royaume-Uni*.

amendes. Pour quelle raison des taux devraient-ils être prévus dans le texte constitutionnel en ce qui concerne la privation du droit de vote?

En guise de conclusion, le Conseil d'Etat propose de supprimer dans les articles 63 et 64 sous examen la référence à la jouissance des droits civils et politiques. Quant à l'article 65, il propose d'insérer une disposition générale renvoyant à la loi ordinaire pour déterminer les cas où le juge aura compétence de priver un citoyen du droit de vote, que ce soit en matière pénale ou civile. Par ailleurs, les trois dispositions en question auraient avantage à être regroupées dans un seul article, libellé comme suit:

„**Art. 61.** (1) *Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis.*

(2) *Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.*

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

*Articles 66 à 69 (Articles 62 et 63 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 66 reprend de façon littérale les paragraphes 1er et 2 de l'article 54 de la Constitution actuelle. Les dispositions du paragraphe 3 de cet article sont à leur tour transférées vers l'article 68 de la proposition de révision.

L'article 66, tel que proposé par les auteurs de la proposition de révision, a trait aux incompatibilités avec le mandat de député. Traditionnellement, la Constitution luxembourgeoise y réserve une grande importance, contrairement à nombre d'autres constitutions européennes. Les incompatibilités visées ont pour but d'empêcher l'exercice cumulé de fonctions assurées au service de certaines institutions constitutionnelles et celles de député.

La portée de ces incompatibilités apparaît seulement à la lumière de l'article 55 de la Constitution actuelle repris littéralement par les auteurs de la proposition de révision en vue d'en faire l'objet de l'article 69. En vertu de cet article 69, l'énumération des incompatibilités de l'article 66 ne fait *„pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir"*. Si, d'un côté, la loi ordinaire ne peut pas restreindre la portée des incompatibilités déterminées par le futur article 69 de la Constitution, rien ne pourra pourtant dans les conditions prévues empêcher une majorité parlementaire d'élargir le champ d'application de ces incompatibilités. Cette crainte peut être rapprochée de l'analyse critique que la Commission de Venise a faite de l'article 63 de la proposition de révision sous examen relative aux conditions de l'électorat actif.[119]

Les incompatibilités visées par l'article 66 de la proposition de révision couvrent tant la situation des représentants d'autres institutions, tels les membres du Gouvernement, du Conseil d'Etat et des juridictions de l'ordre judiciaire, que celles de certains fonctionnaires de l'Etat relevant plus particulièrement de la Cour des comptes, des commissariats de district ou de l'Armée ou chargés d'activités comptables ou de recette pour compte de l'Etat. Lors du cycle de révisions constitutionnelles du 12 juillet 1996, il avait manifestement été omis de mentionner à côté des magistrats de l'ordre judiciaire ceux relevant des juridictions administratives nouvellement créées à l'époque, omission que mentionne aussi la prise de position précitée du Gouvernement. Il reste que le paragraphe 1er de l'article 66 apparaît comme un tronc incompressible d'incompatibilités directement visées par la Constitution, qui fait par ailleurs confiance au législateur pour élargir par la voie d'une loi ordinaire le périmètre effectif de ces incompatibilités.

D'autres constitutions européennes ne prévoient pas d'incompatibilité entre la fonction de membre du Gouvernement et le mandat de député; or pareille incompatibilité se trouve inscrite dans la Constitution depuis 1848. Le Conseil d'Etat n'entend pas remettre en cause ce choix. Il en est de même de l'incompatibilité du mandat de député avec la fonction de conseiller d'Etat, qui a été inscrite dans la Constitution lors de la révision du 15 mai 1948.

Quant aux autres incompatibilités explicitement prévues dans la Constitution, elles visent certains postes au sein de la fonction publique, tandis que la loi électorale modifiée du 18 février 2003 a érigé de façon générale en incompatibilité les fonctions des agents publics, du fait de leur subordination

119 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 88.

hiérarchique au pouvoir exécutif. Plutôt que d'énumérer plusieurs fonctions au sein de la fonction publique jugées incompatibles avec le mandat de député par la Constitution et de laisser la loi ordinaire étendre par ailleurs le relevé de ces incompatibilités (cf. article 129 de la loi électorale précitée), le Conseil d'Etat donne la préférence à une formule inscrite dans la Constitution elle-même qui rend de manière précise incompatible le mandat de député avec l'exercice de tout emploi public. Cette approche permet de limiter l'énumération des incompatibilités prévue par la proposition de révision à celles avec les fonctions de membre du Gouvernement ou de membre du Conseil d'Etat. Il propose en outre de reléguer à une loi votée à la majorité qualifiée le soin de déterminer ce qu'il faut entendre par emploi public.[120]

En renvoyant aux exigences de l'Union européenne limitant le droit des Etats membres de réserver à leurs nationaux certaines fonctions publiques qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat, le Conseil d'Etat se demande si cette réserve ne pourrait pas s'appliquer aussi en matière d'incompatibilité avec le mandat de député. Pareille option réduirait d'autant le nombre des fonctionnaires et employés publics que la législation actuelle n'autorise pas à continuer leur activité professionnelle pour l'Etat, les communes ou d'autres personnes de droit public en cas d'acceptation d'un mandat de député.

Se pose en outre la question de la compatibilité de principe du mandat parlementaire avec certaines activités privées comportant une dépendance notamment financière de l'Etat ou d'un Etat étranger,[121] voire d'une organisation internationale. Dans la mesure où le constituant reste fidèle à sa démarche générale de fixer les grands principes dans la Loi fondamentale tout en reléguant à la loi ordinaire les aménagements requis à leur application, il faut se demander si l'évocation des incompatibilités ne pourrait pas se réduire aux points 1 et 2 du paragraphe 1er de l'article 66 et à l'article 69 de la proposition de révision évitant, comme le suggère la prise de position gouvernementale, d'allonger l'énumération prévue dans le texte proposé par la commission parlementaire. Dans l'intérêt d'endiguer le risque d'un détournement du pouvoir législatif par la majorité parlementaire à des fins spoliant indûment les droits de la minorité, il s'avère indiqué de prévoir des modalités de mise en œuvre des dispositions précitées permettant au Parlement de s'autocontrôler grâce à l'adoption à la majorité qualifiée des dispositions légales relatives aux incompatibilités visées.

Dans la première optique exposée ci-avant, le deuxième alinéa à ajouter à l'article 66 de la proposition de révision se lirait comme suit:

> „*Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.*"

S'il était par contre suivi quant à sa proposition de réduire le relevé des incompatibilités entre les emplois publics et le mandat de député, le Conseil d'Etat pourrait s'accommoder aussi du libellé suivant pour le deuxième alinéa:

> „*Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public qui comporte une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.*"

L'article 67 de la proposition de révision reprend les dispositions de l'article 58 de la Constitution actuelle qui est, sauf quelques adaptations rédactionnelles mineures, resté inchangé depuis la Constitution de 1848. Il ne donne pas lieu à observation.

L'article 68 de la proposition de révision reprend textuellement le paragraphe 3 de l'article 54 de la Constitution actuelle. Le texte figure dans la Constitution depuis la révision du 15 mai 1948 et ne donne pas non plus lieu à observation.

Les articles 67 à 69 de la proposition de révision ont tous les trois trait soit aux incompatibilités entre le mandat de député et d'autres fonctions, soit aux droits et obligations qui s'en dégagent. Ces

---

120 Cf. loi électorale modifiée du 18 février 2003, art. 129, paragraphe 1er:

„… le mandat de parlementaire est incompatible avec la qualité de fonctionnaire, employé ou ouvrier exerçant un emploi rémunéré par l'Etat, par un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, par une commune, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance d'une commune ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi rémunéré par la Société Nationale des Chemins de Fer luxembourgeois."

121 Cf. Frédéric Rouvillois, Droit constitutionnel (La Ve République), Flammarion, 2001, p. 186-187.

dispositions auront selon le Conseil d'Etat avantage à être réunies sous un seul article, subdivisé en trois paragraphes. Il suggère encore de remplacer à l'article 67 l'expression *„emploi salarié"* par les termes plus appropriés de *„emploi rémunéré"*.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant aux articles 66 à 69 (articles 62 et 63 selon le Conseil d'Etat):

„**Art. 62.** *Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.*

*Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.*

**Art. 63.** (1) *Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection.*

(2) *Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.*

*Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.*

*En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections.*

(3) *Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.*"

Si le Conseil d'Etat était suivi quant à sa proposition alternative de limiter l'incompatibilité entre le mandat de député et certains emplois publics seulement, l'article 62 se lirait comme suit:

„**Art. 62.** *Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.*

*Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public qui comporte une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.*"

*Article 70 (Article 60, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article, qui a trait à la durée du mandat de député, reprend textuellement les dispositions de l'article 56 de la Constitution actuelle.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux articles 62 et 78 de la proposition de révision (articles 60 et 69 selon le Conseil d'Etat) et propose, au regard de la proposition de texte faite ci-avant à l'endroit dudit article 62 (article 60, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat), de supprimer l'article sous examen.

*

**Section 2.– *Organisation et fonctionnement***

(**Section 2.– *De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés***, selon le Conseil d'Etat)

La section 2 du chapitre 4 porte sur les articles 71 à 78 qui reprennent de la Constitution actuelle les articles 51, paragraphe 2, 57, 60, 61, 62, 70, 72 et 74.

Les auteurs de la proposition de révision ont pris soin de transférer vers d'autres sections du chapitre 4, notamment celles ayant respectivement trait aux *„attributions législatives"* (section 3), aux *„autres prérogatives de la Chambre des Députés"* (section 4) et au *„statut du député"* (section 5), sinon vers d'autres chapitres de la proposition de révision, plusieurs des dispositions qui apparaissent mélangées à celles relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Chambre des députés dans le chapitre IV de la Constitution actuelle.

Sur un plan formel, le Conseil d'Etat propose d'écrire „Section 2.– *De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés*".

*Article 71 (Article 64 selon le Conseil d'Etat)*

C'est à bon escient que les auteurs de la proposition de révision ont prévu de placer en introduction de la section relative à l'organisation et au fonctionnement de la Chambre des députés l'article relatif à la vérification de la qualité d'élu et à la validation consécutive du mandat de député.

Il s'agit d'une compétence que la Chambre exerce de façon souveraine et qui est sans recours. Pour des raisons d'ordre rédactionnel, le Conseil d'Etat propose cependant de remplacer le verbe *„juge"*, suggérant une compétence juridictionnelle, par *„statue"*, qui lui semble mieux approprié en relation avec les pouvoirs de la Chambre des députés.

Le texte du paragraphe 1er de l'article sous examen, repris textuellement (sauf la désignation de la Chambre comme *„Chambre des députés"*) de l'article 57, paragraphe 1er de la Constitution actuelle, ne donne pas lieu à observation.

En ce qui concerne le contenu des paragraphes 2 et 3 de l'article sous examen, faisant l'objet des paragraphes 2 et 3 de l'article 57 de la Constitution actuelle, les auteurs prévoient par contre d'innover pour ce qui est du serment à prêter par les députés.

La formule inscrite à l'article 57 de la Constitution actuelle se présente comme suit: „Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat". Selon les auteurs de la proposition de révision, cette formule disparaîtrait du texte constitutionnel en vue d'être remplacée par un „*serment prévu par le règlement* [de la Chambre des députés]".

Le Conseil d'Etat estime que si, de l'avis des auteurs de la proposition de révision, la valeur symbolique de l'assermentation des représentants des pouvoirs étatiques ne mérite plus une place formelle dans la Constitution, il y aurait du moins lieu de prévoir cette formule dans une loi, conformément au principe inscrit à l'article 139 de la proposition de révision (article 21 selon le Conseil d'Etat). S'il est suivi par ailleurs quant à la façon qu'il proposera ci-après pour les représentants des autres institutions, la Constitution se limitera dorénavant à évoquer les seules formules des serments du Grand-Duc, d'une part, et du Régent et du Lieutenant-Représentant, d'autre part.

De l'avis du Conseil d'Etat, ce fut à bon escient que la Commission de Venise a dans son avis précité mis en exergue une lacune concernant la présidence de la séance prévue en début de législature pour permettre à la Chambre de valider les mandats des élus. En effet, conformément à l'article 2 du règlement de la Chambre, le député qui préside cette session n'est pas nommé par ses pairs, mais cette mission revient de droit au membre le plus âgé, suivant en cela une tradition qui est également présente dans nombre d'autres constitutions européennes. De l'avis du Conseil d'Etat, il serait néanmoins judicieux de combler la lacune mentionnée par la Commission de Venise[122], même si par exemple la Constitution belge[123], qui à bien des égards fut source d'inspiration pour les constituants luxembourgeois, ne s'en préoccupe pas.

Le paragraphe 3 de l'article sous examen ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat, sauf la proposition d'en faire le paragraphe 2 pour des raisons de structure logique du texte.

L'absence de précision dans le texte constitutionnel sur la durée effective pendant laquelle une Chambre élue peut exercer ses fonctions pourra donner lieu à des interprétations divergentes, surtout si le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition de supprimer le principe de la dissolution de la Chambre par le Grand-Duc au profit d'une approche évoquant une faculté partagée pour ce faire au profit de la Chambre et du Chef de l'Etat en vue de décider de la tenue d'élections anticipées. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de disposer que les fonctions de la Chambre prennent fin le jour de nouvelles élections. Maître de son organisation et de son ordre du jour, la Chambre décidera de la durée de la période précédant les élections où elle chômera effectivement, tout en étant pourtant en droit de reprendre et d'exercer jusqu'à la veille des élections si une situation urgente le demandait. Cette précision pourrait faire l'objet d'un paragraphe 3 de l'article sous examen.

Le Conseil d'Etat rappelle encore sa suggestion formulée dans le commentaire introductif du chapitre sous examen quant à l'opportunité de ne plus évoquer dans le texte constitutionnel la subdivision d'une législature en sessions parlementaires qui lui paraît devoir relever du règlement de la Chambre.

---

122 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 94.

123 Cf. Constitution belge, art. 52:

„A chaque session, chacune des Chambres nomme son président, ses vice-présidents, et compose son bureau."

Il renvoie par ailleurs à ses observations relatives à l'article 72 et au paragraphe 1er de l'article 76 de la proposition de révision, et il propose de rédiger comme suit l'article sous examen:

„**Art. 64.** (1) *La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.*

*Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65*[124]*, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus.*

(2) *A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi.*

(3) *Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections.*"

*Article 72 (Article 65 selon le Conseil d'Etat)*

Sauf le changement faisant de la *„Chambre"* dans l'article 60 de la Constitution actuelle la *„Chambre des Députés"* dans l'article 72 de la proposition de révision, le libellé n'est pas modifié, notamment en ce qui concerne la désignation par la Chambre des députés d'un président et de plusieurs vice-présidents ainsi que la nomination des membres de son bureau en chaque début de session.

Le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à l'article sous examen:

„**Art. 65.** *La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement.*"

*Article 73 (Article 66 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen qui prescrit, sauf exception, le caractère public des débats parlementaires reprend les dispositions figurant à l'article 61 de la Constitution actuelle, tout en précisant qu'il s'agit de la *„Chambre des députés"*.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler, sauf à remplacer l'article *„le"* par le mot *„son"* devant le terme *„règlement"* pour éviter des confusions avec d'autres normes juridiques portant la même dénomination.

L'article en question se lirait donc comme suit:

„**Art. 66.** *Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement.*"

*Article 74 (Article 67 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article reprend le contenu de l'article 62 de la Constitution actuelle en disposant que les votes de la Chambre des députés interviennent à la majorité absolue des suffrages, faisant que sont seuls pris en compte les députés ayant pris part au vote (et non l'ensemble des députés siégeant à la Chambre) et qu'en cas de partage de voix, la proposition en délibération est rejetée. Le deuxième alinéa ajoute que le quorum de présence exigé pour délibérer est donné lorsque la majorité de l'ensemble des députés est présente. Le Conseil d'Etat estime que dans la mesure où, par définition, la majorité absolue exige la réunion de la moitié des suffrages exprimés plus un, la précision, voulant qu'en cas de partage des voix la proposition mise en délibération soit rejetée, s'avère redondante par rapport à la phrase qui précède et aura dès lors avantage à être omise.

Il propose en plus de reprendre dans le cadre de l'article sous examen le texte du troisième alinéa de l'article 83 de la proposition de révision relatif au vote par procuration.

Tout en notant par ailleurs que le texte en question n'a pas changé depuis la Constitution de 1848 (hormis les changements successifs apportés à la dénomination de l'assemblée parlementaire), il se demande si la formule générale de l'article sous examen couvre en toute circonstance la manière effective de la Chambre des députés de délibérer. Il renvoie plus particulièrement à l'exception, prévue au paragraphe 2 de l'article 48 et détaillée au titre V du règlement de la Chambre, relative aux élections et présentations de candidats.[125] D'autres constitutions européennes tiennent explicitement compte de

124 Cf. art. 72 de la proposition de révision.

125 Cf. règlement de la Chambre des députés, texte coordonné à jour au 14 mars 2012, Mémorial A n° 50 du 22 mars 2012.

ces hypothèses.[126] Aussi propose-t-il de compléter l'article sous examen par l'hypothèse où la Chambre des députés désigne par un vote secret des personnes pour des mandats déterminés, hypothèse où la règle de la majorité relative s'applique.

Enfin, le Conseil d'Etat renvoie à l'évocation, dans le cadre des considérations introductives du chapitre sous examen, de l'avis de la Commission de Venise qui a noté la grande confiance dont la Constitution témoigne à bien des égards vis-à-vis du législateur. Dans cet ordre d'idées, le présent avis prévoit d'élargir par rapport à la Constitution actuelle (voir ses articles 37, deuxième et sixième alinéas, 51, paragraphe 3 et 107, paragraphe 4) le spectre où les lois à intervenir requièrent une majorité qualifiée réunissant les suffrages des deux tiers des membres qui composent la Chambre. Plutôt que de renvoyer à l'article relatif aux révisions constitutionnelles, comme disposé dans la Constitution actuelle ou prévu par les auteurs de la proposition de révision, le Conseil d'Etat propose de déterminer à l'article sous examen les conditions de la majorité qualifiée exigée pour l'adoption des lois identifiées comme telles par la Constitution. Cette approche permettra d'alléger le texte constitutionnel aux endroits pertinents en évitant le détour par l'article relatif aux révisions constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat propose de définir la majorité qualifiée comme majorité renforcée, qui exige les deux tiers des voix des députés composant la Chambre, tout en n'autorisant pas le vote par procuration.

Le Conseil d'Etat propose de compléter l'article sous examen dans le sens indiqué et d'y réserver le libellé suivant:

„**Art. 67.** *La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.*

*Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.*

*Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.*

*Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés.*"

*Articles 75, 76 et 77 (Article 68 selon le Conseil d'Etat)*

La Constitution actuelle évoque le mode de régler l'organisation de la Chambre des députés sous deux angles de vue. En vertu de l'article 51, paragraphe 2, „l'organisation de la Chambre est réglée par la loi" et, selon l'article 70, „la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions". La double façon de traiter de l'organisation de la Chambre des députés pourrait amener un lecteur non averti à voir une incohérence, voire même une contradiction entre les deux textes. En effet, la manière de régler l'organisation de la Chambre ne devrait-elle pas être prévue exclusivement, soit dans la loi, soit dans le règlement de la Chambre? Jusqu'à la révision de l'article 34 de la Constitution, la question avait son importance, alors que selon que l'organisation de la Chambre est prévue par la loi ou par le règlement, le Grand-Duc pouvait, de par sa prérogative de sanctionner les lois, intervenir théoriquement dans cette organisation dans la première hypothèse, tandis que la Chambre était seule maître de ses décisions afférentes dans le second cas de figure.

Plutôt que de voir dans l'approche de la Constitution une incohérence à l'instar de ce qui semble percer du commentaire des articles joint à la proposition de révision, le Conseil d'Etat donne au libellé constitutionnel une lecture fondée sur la complémentarité des deux dispositions évoquées. Au regard de la coexistence des deux articles, les constituants de 1868 semblent en effet avoir voulu distinguer entre les règles de fonctionnement interne de la Chambre qui sont, en principe, réservées au règlement

---

126 L'ajout proposé est inspiré de la Constitution suédoise (chapitre IV, art. 5): „Lors des votes du Riksdag, la décision adoptée par le Riksdag est l'avis qui recueille l'adhésion de plus de la moitié des votants, à moins qu'il n'en soit expressément disposé autrement dans la présente Constitution ou, pour les questions de procédure parlementaire, dans une disposition principale du règlement du Riksdag …"; de la Loi fondamentale allemande (art. 42, paragraphe 2): *„Zu einem Beschlusse des Bundestages ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, soweit dieses Grundgesetz nicht anderes bestimmt. Für die vom Bundestage vorzunehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen"*; et de la Constitution espagnole (art. 79, paragraphe 2): „Ces décisions [des Chambres], pour être valides, devront être adoptées à la majorité des membres présents, sans préjudice des majorités spéciales que la Constitution ou les lois organiques déterminent et de celles que les règlements des chambres établissent pour l'élection de personnes."

et les questions d'organisation de l'institution qui impliquent des relations externes devant faire l'objet d'une loi. A titre d'exemples illustrant cette vision des choses, l'on peut évoquer le droit d'enquête confié à la Chambre qui n'est pas réglé par le règlement mais fait l'objet d'une loi comme impliquant en vue de sa mise en œuvre la coopération avec les autorités judiciaires, voire l'application de règles obligeant des particuliers. La loi règle encore la sécurité sociale des députés et des anciens membres de la Chambre des députés. L'engagement de personnel constitue une autre illustration, alors que les agents travaillant pour compte du Parlement ne font évidemment pas partie de l'institution mais sont à son service et apparaissent dès lors aussi comme des tiers pouvant prétendre à la protection de la loi dans leurs relations de travail avec la Chambre.

Le Conseil d'Etat a une nette préférence pour le maintien du double ancrage actuel, fondé sur la distinction aux termes de laquelle tout ce qui a trait au fonctionnement interne de la Chambre fait l'objet de son règlement et que par ailleurs les normes relevant des matières réservées à la loi font l'objet d'une loi formelle.

A son avis, le texte de la future Constitution rédigé dans une telle optique documenterait bien mieux que le texte proposé par la commission parlementaire qu'en tant qu'organe constitutionnel la Chambre des députés est soumise en tous points aux principes de la Constitution et aux règles de l'Etat de droit généralement applicables. Par voie de conséquence, il convient d'appliquer au règlement de la Chambre le principe constitutionnel de la réserve légale.

A ce dernier égard, le Conseil d'Etat renvoie à l'avis des auteurs de l'ouvrage „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux" qui ont estimé, par exemple en relation avec l'engagement et le statut du personnel, que „Dans la mesure où la Chambre recourt à un effectif de son secrétariat général et crée par conséquent des emplois salariés à charge de l'Etat, ces engagements doivent répondre aux exigences de l'article 35, alinéa 2 [de la Constitution; article 100, paragraphe 2, selon la proposition de révision]; ce point doit faire exception audit Règlement".[127]

Le Conseil d'Etat recommande de ne pas se départir des considérations qui précédent. Il n'a cependant pas d'objections contre l'idée de réunir les dispositions examinées au sein d'un même article. Les dispositions se liraient comme suit:

> „*La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.*"

Si la proposition du Conseil d'Etat était suivie de renoncer à l'évocation explicite des sessions parlementaires dans le texte constitutionnel, l'article 75 sous examen aurait avantage à être complété par une disposition traitant de la question plutôt que de maintenir l'approche des articles 76 et 77 de la proposition de révision.

L'article se lirait dès lors comme suit:

> „**Art. 68.** (1) *La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.*
>
> (2) *Sauf dans le cas prévu à l'article 64*[128]*, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement.*"

Le bien-fondé du maintien des articles 76 et 77 de la proposition de révision n'est donné que dans la mesure où le Conseil d'Etat ne sera pas suivi quant à l'ajout à l'article 75 de la proposition de révision (article 68 selon le Conseil d'Etat) du paragraphe 2 proposé.

Les articles sous examen sont censés reprendre sous une forme modifiée les dispositions de l'article 72 de la Constitution actuelle. Selon les auteurs de la proposition de révision, l'article 76 prévoira à son paragraphe 1er l'obligation pour la Chambre de se réunir en session extraordinaire au cours des trente jours suivant la date des élections législatives et à son paragraphe 2 la façon dont sont convoquées et organisées les sessions ordinaires. La prérogative formelle du Grand-Duc d'ouvrir et de clore des sessions soit en personne, soit par mandataire, est abandonnée. La compétence du Chef de l'Etat de convoquer la Chambre soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un tiers des députés, reprise de l'article 72, paragraphe 2 de la Constitution actuelle, est censée faire dorénavant l'objet de l'article 77.

---

127 *Op. cit.*, p. 714.

128 Cf. art. 76, paragraphes 2 et 3 de la proposition de révision.

L'approche sous-jacente au libellé de l'article 76 repose sur le souci des auteurs de la proposition de loi d'assurer à la Chambre l'indépendance souhaitable pour s'organiser, tout en abandonnant la formalité symbolique actuellement confiée au Grand-Duc d'ouvrir et de clore personnellement ou par délégation les sessions parlementaires successives. En effet, au plus tard à partir du moment où le texte constitutionnel retiendra qu'une session n'est close que par l'ouverture de la session consécutive, la formalité exercée par le Grand-Duc, ou plutôt en pratique par le Premier ministre qu'il délègue normalement à ces fins, n'a plus aucun sens. Le Conseil d'Etat approuve dès lors le choix opéré par les auteurs de la proposition de révision et l'innovation du paragraphe 1er relative à l'obligation faite par la Constitution à la Chambre nouvellement constituée à la suite d'élections de se réunir dans un délai déterminé en session extraordinaire pour procéder à la mise en œuvre des formalités prévues à l'article 71 de la proposition de révision. Il rappelle tout au plus qu'à son avis le texte de ce paragraphe 1er devrait figurer, avec un libellé modifié, audit article 71 (article 64 selon le Conseil d'Etat).

Quant aux deuxième et troisième paragraphes de l'article 76 sous examen, le Conseil d'Etat comprend l'organisation des travaux parlementaires pendant une législature comme étant répartis sur plusieurs sessions consécutives qui ne sont closes qu'au moment où une nouvelle session est ouverte. C'est dire que jusqu'au terme normal ou prématuré de la législature la Chambre est de façon permanente en session, commençant par la session (ou séance) extraordinaire en début de législature à évoquer selon le Conseil d'Etat à l'article 71 (article 64 selon le Conseil d'Etat). Cette session extraordinaire serait seulement close avec l'ouverture, conformément aux modalités du règlement de la Chambre des députés, de la première session ordinaire de la législature, qui à son tour serait close avec l'ouverture de la session (ordinaire) consécutive et ainsi de suite jusqu'à la fin de la législature. Dans les conditions données, le Conseil d'Etat rappelle sa mise en doute de la nécessité d'évoquer formellement dans la Constitution la subdivision d'une législature en sessions. Dans la mesure où le texte afférent sera maintenu, il faudra se demander si du moins la façon de régler la séquence des sessions ne devrait pas trouver sa place dans le règlement plutôt que dans la Constitution.

L'article 77 attribue au Chef de l'Etat la prérogative de convoquer la Chambre des députés en session extraordinaire avec un ordre du jour proposé par lui et cela nonobstant une éventuelle dissolution préalable de celle-ci. Cette prérogative devient obligation lorsqu'un tiers des députés en font la demande motivée.

La Constitution actuelle prévoit certes à son article 72, paragraphe 2, la faculté du Grand-Duc de convoquer la Chambre en session extraordinaire, la faculté devenant obligation lorsqu'un tiers des députés le demande, mais cette disposition écarte *a priori* toute mise en œuvre susceptible d'avoir lieu après une dissolution de la Chambre.

Le commentaire des articles se limite à évoquer la volonté des auteurs de la proposition de révision de maintenir la faculté précitée du Grand-Duc sous les conditions évoquées à l'article 72, paragraphe 2 de la Constitution actuelle. Or, il reste muet sur les innovations prévues dans le texte de la proposition: convocation possible d'une Chambre dissoute préalablement, et obligation pour la minorité de députés réclamant la convocation de la Chambre de motiver leur demande.

La disposition sous revue doit être lue ensemble avec le troisième alinéa de l'article 52 de la proposition de révision (article 43 selon le Conseil d'Etat) soumettant au contreseing ministériel l'ensemble des dispositions à prendre par le Grand-Duc. Cette façon de voir est d'ailleurs aussi celle de l'article 78, premier alinéa de la proposition de révision.

Quel pourra en être l'intérêt pratique au regard de la portée de l'article 76 de la proposition de révision? Dans la mesure où, selon ses auteurs, la Constitution obligera la Chambre de se réunir en début de législature dans les trente jours qui suivent les élections, et où chaque clôture de session (ordinaire ou extraordinaire) se fera de plein droit par l'ouverture d'une nouvelle session, la prérogative grand-ducale ne saurait guère trouver d'autre application que celle où l'initiative se situerait à la suite de la dissolution de la Chambre.

En l'absence d'une justification fournie dans le commentaire des articles, le Conseil d'Etat se demande quelles pourraient être les raisons qui plaideraient en faveur de la „réactivation" d'une Chambre dissoute. Des situations demandant des décisions politiques urgentes en seraient-elles une raison? Le deuxième alinéa de l'article 55 de la proposition de révision (article 32, paragraphe 4 de la Constitution actuelle) ne suffirait-il pas pour parer à ces situations alors qu'en pareille circonstance il accorde au Chef de l'Etat le pouvoir de réglementer avec un effet limité à trois mois toutes les matières, y compris celles que la Constitution réserve en temps normal à la loi, qui sont nécessaires à la gestion de la crise internationale?

Une Chambre réunie après sa dissolution à la demande d'une autorité tierce ne risquera-t-elle pas d'avoir pour préoccupation première de débattre sur l'opportunité de sa dissolution et de sa convocation en session spéciale ou encore d'introduire dans le débat des sujets soulevés lors de la campagne électorale en cours, hypothéquant de la façon le travail législatif qu'il lui est, le cas échéant, demandé d'accomplir?

En plus, le Conseil d'Etat voit d'un œil extrêmement critique l'obligation de motiver sa demande, faite au quorum d'un tiers des députés qui demandent la convocation d'une telle session spéciale. Cette façon de voir est-elle compatible avec l'esprit de l'article 61 de la proposition de révision? Qui sera compétent pour apprécier le caractère suffisant de la motivation avancée? A défaut de Chambre (par hypothèse dissoute), cette compétence reviendra-t-elle au Chef de l'Etat et avec quelle marge d'appréciation, s'exerçant dans quelles conditions et avec quelles conséquences?

Le Conseil d'Etat estime qu'il pourrait être renoncé à l'article 77 sous examen. En tout cas, il demande avec insistance de faire abstraction de l'exigence de motivation faite aux députés qui demandent la convocation de la Chambre.

A son avis, le paragraphe 1er de l'article 76 de la proposition de révision devrait avoir sa place à l'article 71 (article 64 selon le Conseil d'Etat) traitant de la vérification par la Chambre des députés de ses pouvoirs en début de législature. S'il est par ailleurs suivi dans sa proposition de faire abstraction dans le texte constitutionnel de l'évocation de la subdivision de la législature en sessions parlementaires, les paragraphes 2 et 3 de l'article 76 de la proposition de révision pourraient être remplacés par le texte que le Conseil d'Etat propose d'ajouter comme paragraphe 2 de l'article 75 (article 68 selon le Conseil d'Etat). Quant au libellé à retenir, le Conseil renvoie à sa proposition de texte ci-avant.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose dès lors à titre principal de retenir le texte suivant:

„**Art. 68.** (1) *La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.*

(2) *Sauf dans le cas prévu à l'article 64*[129]*, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement.*"

Si par contre la Chambre des députés entendait traiter des sessions dans la Constitution même plutôt que dans son règlement, le texte de l'article 76 aurait avantage à être maintenu et pourrait faire l'objet d'un paragraphe 2 de l'article 75 (article 68 selon le Conseil d'Etat).

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose à titre subsidiaire de réserver le libellé suivant à l'article 76 (article 68 selon le Conseil d'Etat):

„**Art. 68.** (1) *La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.*

(2) *Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.*

*Toute session est close avec l'ouverture d'une session nouvelle.*"

*Articles 78 et 102 (Articles 69, 70 et 82 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 78 reprend sous forme modifiée la prérogative grand-ducale inscrite à l'article 74 de la Constitution actuelle de dissoudre la Chambre des députés. Les auteurs précisent expressément que le Grand-Duc ne peut prendre cette initiative qu'avec l'accord du Gouvernement et ils entendent par ailleurs maintenir le principe que toute dissolution de la Chambre est suivie de plein droit de nouvelles élections dans les trois mois à compter de la date de la dissolution.

Dans la mesure où l'article sous examen ne fait que reprendre les dispositions de l'article 74 de la Constitution actuelle (sauf le renvoi à l'article 99, paragraphe 3 de la proposition de révision prévoyant l'accord préalable du Gouvernement dont doit disposer le Grand-Duc pour procéder à une dissolution de la Chambre des députés), les dispositions en projet ne sont pas autrement commentées.

---

129 Cf. art. 76, paragraphes 2 et 3 de la proposition de révision.

Le Conseil d'Etat se propose de placer son examen de cet article dans le contexte plus général, d'une part, de la relation de confiance entre le Gouvernement et „sa" majorité parlementaire qui constitue un préalable pour gouverner et, d'autre part, de la manière dont la Chambre des députés entend désormais s'organiser „sans l'intervention d'aucune autre institution".[130] Il note que, dans sa prise de position précitée, le Gouvernement réserve à la question une importance particulière pour en fin de compte se déclarer d'accord avec l'orientation générale de la proposition de révision parlementaire sur ce point.

La Chambre des députés étant seule maître de son ordre du jour, elle décidera (en principe lorsqu'elle se réunit en début de législature) du moment où le nouveau Gouvernement présentera sa déclaration gouvernementale dont question à l'article 102, paragraphe 3 de la proposition de révision (article 82 selon le Conseil d'Etat).

Même si certains auteurs critiquent l'obligation du Gouvernement nouvellement formé d'engager sa responsabilité sur son programme politique, procédure s'apparentant au vote d'investiture prévu dans la Constitution de la IVe République française[131] qui avait conduit à l'instabilité politique, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec l'approche de la commission parlementaire qui ne fait que refléter une pratique institutionnelle bien établie depuis des années. En devant engager sa responsabilité dès son entrée en fonctions, le Gouvernement est obligé de s'assurer d'une majorité de députés qui est prête à soutenir son action et sur laquelle il peut s'appuyer tout au long de la législature.

En cours de législature, la question de la confiance peut revêtir deux formes. D'une part, le Gouvernement peut engager sa survie politique à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. D'autre part, „la Chambre des députés peut, (…) de sa propre initiative, retirer sa confiance au Gouvernement"[132] grâce à une motion de censure adoptée par une majorité de députés. Les auteurs de la proposition de révision rappellent qu'il s'agit ici d'une prérogative essentielle de tout Parlement, qui, dans un régime démocratique, s'inscrit dans le contrôle parlementaire exercé sur la politique gouvernementale.

Le Conseil d'Etat se rallie à cette façon de voir. Il estime toutefois que la motion de censure votée à l'initiative de la Chambre devrait être mentionnée de façon formelle dans la Constitution au même titre que la possibilité du Gouvernement d'engager sa responsabilité politique, quitte à reléguer au règlement de la Chambre le soin d'en prévoir les modalités de mise en œuvre.

Un Gouvernement qui n'obtient pas au moment de sa formation ou perd au cours de la législature la confiance de la Chambre des députés doit par l'intermédiaire du Premier ministre présenter sa démission au Chef de l'Etat. Si l'article 102, paragraphe 3 de la proposition de révision est clair sur ce point, le texte proposé par la commission parlementaire omet toutefois de préciser si le Chef de l'Etat est réduit à accepter formellement cette démission et à demander parallèlement au Gouvernement démissionnaire de „[continuer] à gérer les affaires courantes de l'Etat"[133]. Ou le texte proposé doit-il être lu dans le sens que le Chef de l'Etat détient un pouvoir d'appréciation de la crise politique née de cette offre de démission en pouvant soit accepter celle-ci, soit la refuser en invitant le Gouvernement à poursuivre sa tâche? Le Conseil d'Etat penche clairement pour la première thèse qui réserve au Chef de l'Etat un rôle purement passif en la matière. Admettre le contraire reviendrait en effet à exposer indirectement le Grand-Duc au reproche de marquer des préférences politiques. Or, cette situation ne serait pas compatible avec le statut constitutionnel de la monarchie. Le Chef de l'Etat retrouve néanmoins dans la situation créée par la démission d'un Gouvernement une certaine liberté d'initiative. Les initiatives à prendre en vue de la constitution d'un nouveau Gouvernement lui confèrent en effet un rôle de médiation et de modération similaire à celui qu'il détient après les élections législatives où il s'agit de sonder les possibilités de formation d'un Gouvernement de coalition qui, tout en répondant le plus près possible à la volonté des électeurs, devra également pouvoir s'appuyer sur une majorité parlementaire suffisamment solide pour gouverner. Après la démission d'un Gouvernement en cours de mandature, la question se pose de façon analogue. Il s'agit en effet de voir si une majorité parlementaire arrive à constituer un Gouvernement autrement composé, si la Chambre se résigne à tolérer un Gouvernement minoritaire ou si la crise politique est profonde au point d'exiger un nouveau verdict des électeurs.

---

130 Cf. proposition de révision, commentaire des articles (art. 76) – doc. parl. n° 6030, p. 36.

131 Cf. Fr. Delpérée, „Considérations sur le pouvoir exécutif au Luxembourg – hier, aujourd'hui et demain", *in* Journal des Tribunaux Luxembourg, 2009, n° 6, p. 169-173.

132 Cf. doc. parl. n° 6030, commentaire des articles, art. 102, p. 43.

133 Cf. proposition de révision, art. 102, paragraphe 4.

Une autre question que pose la démission du Gouvernement soit à la suite d'un vote de défiance parlementaire, soit de son propre gré, tient à la „gestion des affaires courantes". Le Conseil d'Etat estime que dans les deux hypothèses, le Gouvernement démissionnaire demeure chargé provisoirement de cette gestion. Il propose d'aligner la portée de cette gestion sur la formule retenue à l'article 96 de la proposition de révision tout en reprenant le libellé qu'il a suggéré à cet égard (cf. article 79 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat).

Tout en partant du principe qu'en situation normale le mandat des députés prend fin à la nouvelle échéance électorale, la Constitution devra selon le Conseil d'Etat accorder à la Chambre des députés elle-même la possibilité d'avancer la prochaine échéance électorale suite notamment à la démission du Gouvernement, chaque fois qu'il ne sera pas possible de constituer un nouveau Gouvernement jouissant de la confiance d'une majorité parlementaire.

Si le Conseil d'Etat peut concevoir une solution où la Constitution accorderait directement à la Chambre la faculté de provoquer elle-même des élections anticipées, c'est qu'il estime que le clivage entre le pouvoir monarchique et le pouvoir parlementaire, qui avait au XIXe siècle conduit les constituants à prévoir, en contrepartie de la prérogative du Parlement de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement et de l'obliger, le cas échéant, à la démission, la possibilité du monarque de dissoudre le Parlement en vue de soumettre à l'arbitrage des électeurs le contentieux à l'origine d'une crise politique, n'est plus donné. Aujourd'hui, une bonne gouvernance de l'Etat aura bien davantage soin d'assurer la continuité des institutions en évitant, dans la mesure du possible, la vacance des pouvoirs institutionnels. Dans la logique démocratique voulant que le mandat ait été accordé aux députés par les citoyens électeurs au nom de la Nation souveraine, il appartiendrait dans cette optique aux mandataires de juger des circonstances et du moment où ils n'arrivent plus à exécuter ce mandat.

Dans la mesure où la Chambre des députés donnerait la préférence au maintien du principe de la dissolution de la Chambre par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat proposerait d'introduire néanmoins aussi la possibilité parallèle pour la Chambre des députés de mettre fin prématurément à son mandat.

Quant au rôle du Chef de l'Etat, sa compétence ne devrait être assortie d'aucun pouvoir discrétionnaire dont bénéficierait le Grand-Duc, comme relevé à bon escient par les auteurs de la proposition de révision. Si la compétence décisionnelle relève dès lors formellement du Grand-Duc, son déclenchement sera tributaire de l'initiative du Gouvernement, si la décision n'est pas le fait d'une volonté majoritaire de la Chambre elle-même. Les hypothèses où une dissolution anticipée de la Chambre s'avérera envisageable seront notamment la perte par le Gouvernement de „sa" majorité parlementaire en présence de l'impossibilité concomitante du Parlement de reconstituer une majorité autrement composée et prête à soutenir un nouveau Gouvernement, ou éventuellement encore l'intérêt du Gouvernement et de „sa majorité" parlementaire de dissoudre la Chambre à un moment propice pour de nouvelles élections en vue de renforcer la majorité gouvernementale en place. Le Conseil d'Etat estime que l'autodissolution de la Chambre avant le terme du mandat parlementaire revient en fin de compte à requérir la réunion d'une majorité parlementaire d'accord avec des élections anticipées. Par rapport à cette solution que le Conseil d'Etat préconise en ordre principal, le droit de dissolution réservé au Chef de l'Etat comporte, outre les raisons évoquées pour des élections anticipées, la faculté d'un Gouvernement ne jouissant plus du support d'une majorité parlementaire de demander au Chef de l'Etat la dissolution de la Chambre des députés contre le gré d'une majorité parlementaire. La dissolution par le Chef de l'Etat, à l'initiative du Gouvernement, apparaîtrait dès lors comme un instrument contribuant à l'équilibre institutionnel et destiné à contrebalancer la prérogative parlementaire de refuser, voire de retirer la confiance au Gouvernement.

Si le constituant opte pour le maintien de la possibilité de dissolution de la Chambre par le Chef de l'Etat, conformément à la proposition de révision parlementaire, seul le Gouvernement pourra la déclencher avec l'accord de la majorité parlementaire ou contre son gré. Le Conseil d'Etat estime pourtant que, tout comme le Gouvernement devra avoir le droit de rendre avant terme son mandat en démissionnant en cours de législature, ce droit devra revenir au même titre à la Chambre des députés. Aussi conviendra-t-il à ses yeux de retenir que l'initiative d'élections anticipées appartiendra tant à la Chambre qu'au Chef de l'Etat.

Etant donné qu'il faut par ailleurs éviter autant que possible la vacance des pouvoirs de l'Etat et assurer la continuité des institutions, le Conseil d'Etat préfère ne pas concevoir le déclenchement du processus d'élections anticipées suite à un acte formel d'autodissolution du Parlement ou de dissolution décidée par un autre organe constitutionnel. En effet, la dissolution aurait pour effet de suspendre le fonctionnement du Parlement entre le moment de la dissolution et celui des nouvelles élections. Le libellé que le Conseil d'Etat propose de retenir aurait l'avantage de permettre la continuité du fonc-

tionnement de la Chambre des députés au-delà de la décision prise aussi longtemps que les circonstances politiques pour ce faire restent données, surtout dans l'intérêt de pouvoir parer à des situations d'urgence imprévues. Cette solution semble aux yeux du Conseil d'Etat préférable à celle prévue à l'article 77, premier alinéa de la proposition de révision. La seule conséquence juridiquement contraignante inhérente à la décision sera dès lors l'obligation d'organiser des nouvelles élections au plus tard dans les trois mois à compter du jour de la décision afférente prise soit par la Chambre, soit par le Chef de l'Etat.

L'article 78 (article 69 selon le Conseil d'Etat) sera dès lors libellé comme suit:

„**Art. 69.** *La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.*

*Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois.*"

Le Conseil d'Etat partage par ailleurs l'analyse de la commission parlementaire quant à la distinction qu'elle fait entre la démission du Gouvernement dans son ensemble et un remaniement ministériel susceptible d'intervenir en cours de procédure mais n'ayant pas d'incidences ni sur le programme gouvernemental ni sur la majorité parlementaire qui le soutient. Cet aspect ne donne pas lieu à d'autres observations.

Concernant l'article 102 de la proposition de révision, le paragraphe 1er aura avantage à faire l'objet d'un article à part (article 70 selon le Conseil d'Etat), étant donné que la disposition traitée est sans relation directe avec le contenu des autres paragraphes de cet article.

Sur base des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de faire figurer l'article 78 (article 69 selon le Conseil d'Etat) et l'article 102, paragraphe 1er (article 70 selon le Conseil d'Etat) *in fine* de la section 2 du chapitre 4.

Par contre, l'article 102, paragraphe 2 (article 82 selon le Conseil d'Etat) aura sa place, conformément à la proposition de révision, à l'endroit du chapitre 5 relatif au Gouvernement.

Les dispositions en question se liraient comme suit:

„**Art. 69.** *La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.*

*Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois.*

**Art. 70.** *Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence.*

**Art. 82.** (1) *Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés.*

(2) *Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.*

(3) *La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.*

(4) *Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.*

(5) *Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale.*"

*

## Section 3.– *Attributions législatives*

(**Section 3.– *De l'adoption des lois***, selon le Conseil d'Etat)

Cette section, qui comporte les articles 79 à 87 (articles 71 et 72 selon le Conseil d'Etat), reprend dans une version partiellement modifiée les articles 34, 46, 47, 51, paragraphe 7, 59, 65 et 66 de la Constitution actuelle.

Dans la mesure où l'élaboration d'une loi fait intervenir à côté de la Chambre des députés d'autres institutions, le Conseil d'Etat suggère de remplacer l'intitulé de la section par „Section 3.– *De l'adoption des lois*".

*Articles 79, 80 et 86 (Article 71 selon le Conseil d'Etat)*

Les deux premiers des trois articles sous examen ont pour objet de régler l'initiative législative qui, du souhait des auteurs de la proposition de révision, revient au Gouvernement (article 79) et aux membres de la Chambre des députés, pris individuellement (article 80). Selon les dispositions de la Constitution actuelle (article 47), l'initiative législative est exercée concurremment par le Grand-Duc et la Chambre des députés.

L'article 86 de la proposition de révision prévoit par ailleurs une troisième forme d'initiative législative qui pourra être exercée directement par les citoyens électeurs dans les conditions qu'il appartiendra à la loi de fixer.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat voudrait attirer l'attention sur la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base élective qui confère aux chambres professionnelles „le droit de faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des députés, lorsque leur objet rentre dans la compétence de [celle-ci]". Cette compétence des chambres professionnelles peut être rapprochée de celle inscrite à l'article 3, deuxième alinéa de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat qui permet à ce dernier d'„appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois (…) ou de modifications à introduire dans les lois … [existantes]". De l'avis du Conseil d'Etat, son droit et celui des chambres professionnelles ne doit pas être confondu avec la prérogative tant du pouvoir exécutif que du député individuel de prendre directement l'initiative d'un projet ou d'une proposition de loi. Le Conseil d'Etat considère en effet ses propres attributions précitées et celles des chambres professionnelles comme constituant un simple droit de proposer au Gouvernement des projets de loi, tout en admettant que l'appréciation du suivi devra appartenir à celui-ci. Il faut dans ces conditions se demander si les dispositions de la loi précitée du 4 avril 1924 ne risqueront pas d'être interprétées comme soulevant un problème de conformité avec la Constitution en réduisant le rôle du Gouvernement à celui d'une simple courroie de transmission de propositions de loi initiées par une instance tierce, où sa fonction se trouve limitée à saisir la Chambre des députés. Afin d'éviter des litiges sur la constitutionnalité desdites dispositions, le Conseil d'Etat propose d'aligner les attributions susmentionnées des chambres professionnelles sur le libellé de l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 1996. Il sera ainsi garanti que l'initiative continuera en matière législative à appartenir concurremment aux organes du pouvoir exécutif et à chaque député individuellement, tout en étant à l'avenir, en vertu de l'article 86 de la proposition de révision (article 71 selon le Conseil d'Etat), étendue à l'initiative populaire.

Le nouvel article 80 a l'avantage de préciser que ce n'est pas la Chambre des députés, mais bien le député individuellement qui détient le droit d'initiative législative. Il prévoit en outre de dépoussiérer la terminologie de l'article 47 précité de la Constitution actuelle, alors que le député exerce évidemment ce droit directement vis-à-vis de la Chambre sans devoir passer à cet effet par le Grand-Duc, comme semble le suggérer le deuxième alinéa de cet article[134]. Il reprend enfin la distinction terminologique couramment utilisée entre projets de loi introduits sur initiative du Gouvernement et propositions de loi dues à l'initiative d'un ou de plusieurs députés.

Au-delà de ces innovations, l'article 79 de la proposition de révision entend en outre décharger le Grand-Duc de sa compétence actuelle voulant que le dépôt des projets de loi gouvernementaux fasse l'objet d'une autorisation formelle de sa part. Les auteurs de la proposition de révision semblent justifier ce changement par leur intention de „clarifier les dispositions constitutionnelles en relation avec l'initiative législative et [de] les adapter à la pratique en cours".

---

134 Cf. Constitution actuelle, art. 47, deuxième alinéa:

„La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de loi."

Or, la proposition de révision entend par ailleurs préserver le rôle constitutionnel du Grand-Duc comme titulaire formel du pouvoir exécutif (cf. article 52, deuxième alinéa de la proposition de révision) qui continuera à prendre les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois et des traités internationaux, mais n'interviendrait plus ni dans l'initiative législative ni dans la promulgation des lois. En vue de maintenir l'unicité du pouvoir exécutif fondé sur la complémentarité du rôle formel du Grand-Duc et des compétences du Gouvernement, le Conseil d'Etat donne la préférence à une rédaction du nouvel article 79 qui ne mettra pas le Chef de l'Etat à l'écart de la procédure, mais qui précisera que le dépôt d'un projet de loi en son nom requiert l'approbation du Gouvernement. La solution qu'il préconise à l'endroit de l'article 85 de la proposition de révision au sujet de la promulgation des lois est conçue dans le même esprit. Cette approche reste en phase avec les options constitutionnelles en Belgique[135] et aux Pays-Bas[136], alors que les modèles espagnol, allemand, français et suédois cités à d'autres endroits du présent avis confient l'initiative législative directement au Gouvernement.

Le Conseil d'Etat tient encore à renvoyer à une remarque figurant au commentaire de l'article 47 dans l'ouvrage déjà cité „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux", où les auteurs notent que „si (…) des amendements au texte initial sont proposés par le Gouvernement ou par le Parlement, aucune communication au Grand-Duc n'est prévue". Cette approche, qui correspond à la coutume institutionnelle sans être balisée autrement par la Constitution, n'a jusqu'à présent pas donné lieu à difficulté.

Quant à l'autorité habilitée à retirer un projet ou une proposition de loi que les auteurs évoquent *in fine* de leur commentaire, il y a lieu de faire application du principe du parallélisme des formes voulant que celui qui a le pouvoir de déposer un projet ou une proposition de loi puisse également retirer celui-ci ou celle-ci dans les conditions qui en régissent le dépôt. Le Conseil d'Etat note au passage que le Gouvernement partage ce point de vue[137].

L'article 86 de la proposition de révision doit être lu avec ses articles 79 et 80 qui accordent respectivement aux organes du pouvoir exécutif et à chaque député individuel le droit d'initiative législative. C'est dire que dans l'optique de la commission parlementaire il y aura dans l'avenir trois instances qui seront habilitées à introduire des projets ou propositions de loi.

A l'exception notamment de la Constitution suisse[138], qui réserve une large place à l'initiative populaire et au référendum, la plupart des textes constitutionnels des autres démocraties représentatives en Europe optent pour une approche plus restrictive quand il s'agit d'organiser l'intervention du citoyen électeur dans le processus législatif, que ce soit en lui accordant l'initiative législative, ou en qualifiant la valeur juridique des référendums, qui n'ont normalement qu'une portée consultative. La Constitution espagnole[139] exclut même de l'initiative législative populaire les lois dites organiques[140], les lois fiscales et les questions internationales ainsi que la prérogative de grâce.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas au principe même de l'initiative législative populaire, mais il estime qu'*a priori* la portée de cette initiative populaire devra être identique à celle de l'initiative législative émanant soit des organes du pouvoir exécutif, soit d'un ou de plusieurs députés. Dans ces conditions, il lui semble oiseux de peser le pour et le contre de l'exclusion éventuelle de certaines matières de cette forme d'initiative législative, à l'instar de l'exemple espagnol. Si la Chambre des députés garde, face à une proposition de loi due à une initiative populaire, l'intégralité de son pouvoir

---

135 Cf. Constitution belge, art. 75, deuxième alinéa:

„Sauf pour les matières visées à l'article 77, les projets soumis aux Chambres à l'initiative du Roi sont déposés à la Chambre des représentants et transmis ensuite au Conseil d'Etat."

136 Cf. Constitution hollandaise, art. 82, paragraphe 1er:

„Les projets de loi peuvent être déposés par le Roi ou en son nom …"

et art. 83:

„Les projets de loi déposés par le Roi ou en son nom sont envoyés …"

137 Cf. circulaire n° 501 de la ministre des Relations avec le Parlement du 9 août 2011 (point 5).

138 Cf. art. 136, page 2 ainsi que art. 138 et suivants de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

139 Cf. Constitution espagnole: art. 87, paragraphes 1er et 3.

140 Cf. Constitution espagnole, art. 8, paragraphe 1er:

„Les lois relatives au développement des droits fondamentaux et des libertés publiques, à l'approbation des statuts d'autonomie et au régime électoral général, ainsi que les autres lois prévues par la Constitution sont des lois organiques."

pour décider des suites, la question d'exclure certaines matières perd son importance. En effet, ni le pouvoir législatif de la Chambre ni les règles d'adoption spéciales de certaines lois que la Constitution prévoit par ailleurs n'en seront affectés.

Cette compétence ne serait pas non plus affectée dans le cas de figure certes très exceptionnel où, saisie d'une proposition de loi due à une initiative populaire, la Chambre des députés ne déciderait pas directement, mais soumettrait la proposition en question à un référendum consultatif, avant de décider.

La Chambre des députés continuera dans ces conditions à détenir à elle seule le pouvoir législatif, c'est-à-dire la prérogative de faire la loi et l'appréciation souveraine du suivi réservé à un projet ou une proposition de loi.

Le Conseil d'Etat estime encore utile de rappeler, dans l'optique où l'initiative populaire s'ajoutera à l'initiative législative réservée jusqu'ici au pouvoir exécutif et aux députés, que tant le pouvoir exécutif que les députés sont en droit d'amender leurs projets ou propositions de loi. Il est par ailleurs évident que cette possibilité d'amendement ne pourra pas être étendue à l'initiative populaire, hypothèse pour laquelle il faudrait passer par une nouvelle initiative populaire.

Au regard des conditions qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de faire suivre immédiatement les dispositions des articles 79 et 80 de la proposition de révision par la disposition traitant de l'initiative populaire (cf. article 86 de la proposition de révision). Il lui semble enfin avantageux de réunir sous un seul article, subdivisé en trois paragraphes, les trois formes d'initiative législative. Cet article se lirait comme suit:

„**Art. 71.** (1) *Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci.*

(2) *Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député.*

(3) *La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés.*"

*Articles 81 à 85 (Article 72 selon le Conseil d'Etat)*

Les articles sous examen traitent de la façon dont la Chambre des députés procède à l'examen et au vote des lois. Le Conseil d'Etat propose d'en faire un seul article, subdivisé en paragraphes ayant trait aux différentes phases de l'adoption des textes législatifs. Il propose en outre de faire dans cet article état de l'intervention du Conseil d'Etat dans la procédure législative, en reprenant dans ce nouvel article les dispositions des paragraphes 1er, premier alinéa, et 4 de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

L'article 81 de la proposition de révision a trait à l'adoption des lois par la Chambre des députés. Il reprend sous forme modifiée le contenu de l'article 46 de la Constitution actuelle[141].

Au moment de se prononcer dans son avis du 9 décembre 2008[142] au sujet du projet de révision de l'article 34 de la Constitution, le Conseil d'Etat avait fait remarquer que „La suppression de la sanction grand-ducale confirmera la plénitude de la fonction législative revenant au Parlement (…). Ce sera désormais la Chambre et elle seule qui détiendra le pouvoir législatif". Il avait estimé que „Dans ces conditions, l'article 46 de la Constitution ne décrira plus que de manière incomplète la prérogative de la Chambre, car celle-ci ne donnera plus seulement son assentiment aux lois qui, jusqu'à présent, ont dû être revêtues de la sanction formelle du Grand-Duc pour venir à exister", et il avait proposé de compléter la modification de l'article 34 par celle de l'article 46 avec le libellé suivant: *„Les lois sont adoptées par la Chambre des députés"*. A l'époque, cette proposition n'avait pas été suivie par la Chambre des députés qui avait renvoyé à la proposition de révision sous avis.

Les auteurs de cette proposition entendent rester bien plus près du texte actuel que ne l'avait suggéré le Conseil d'Etat, en remplaçant simplement le terme „assentiment" par *„vote"*.

---

141 Cf. Constitution actuelle, art. 46:
„L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi."

142 Cf. doc. parl. n° 5967[2].

Même si la distinction des termes *„vote“* et „adoption“ d'une loi n'est pas évidente, le Conseil d'Etat donne la préférence au terme *„voter“* dans le sens de décrire la façon dont une assemblée délibérative prend sa décision, tandis que le terme *„adopter“* mettra l'accent davantage sur le résultat du vote intervenu. Cette nuance semble également percer à travers la terminologie utilisée dans la Constitution française qui paraît, sans être tout à fait conséquente sur ce point, privilégier le verbe *„voter“* pour décrire la décision du Parlement et le verbe *„adopter“* pour constater le résultat de la décision intervenue.

Le Conseil d'Etat préférerait partant le texte qu'il avait suggéré dans le cadre de son avis précité du 9 décembre 2008.

Les articles 82, 83 et 84 de la proposition de révision reprennent les dispositions des articles 66, 65 et 59 de la Constitution actuelle qui ont trait respectivement au droit de la Chambre d'amender les projets et propositions de loi, d'en diviser les articles et amendements proposés et de régler la manière de voter en vue de l'adoption des lois soumises à sa décision et à son obligation de procéder à un second vote constitutionnel pour chaque loi votée en première lecture, tout en prévoyant les conditions de la dispense de ce second vote.

Si l'article 82 ne donne pas lieu à observation quant au fond, le Conseil d'Etat se demande pourtant si le texte n'aurait pas avantage à viser de façon générale la prérogative de la Chambre des députés d'amender les projets et propositions de loi qui lui sont soumis, documentant de la façon qu'elle ne saurait être tenue par les orientations données à leur projet ou proposition par les auteurs d'une initiative législative. A son avis, le droit d'amender un texte qui est soumis à la Chambre comprend la faculté d'en amender les articles ainsi que les amendements y apportés, le cas échéant, par les auteurs, tout comme le droit d'en diviser les articles, sans que ces précisions doivent obligatoirement continuer à figurer de façon explicite dans la Constitution.

Quant à l'article 83, le Conseil d'Etat note une coquille dans la deuxième phrase du premier alinéa. Il faudrait lire cette phrase conformément au texte de l'actuel article 65: „Ce vote intervient toujours par appel nominal“. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a proposé à l'endroit de l'article 74 (article 67 selon le Conseil d'Etat) d'y reprendre le troisième alinéa de l'article 83 relatif au vote par procuration. En ce qui concerne la reprise des dispositions légales précitées du 12 juillet 1996 relatives à l'intervention du Conseil d'Etat dans la procédure législative, le principe voulant que tous les projets et propositions de loi soient soumis au Conseil d'Etat, avant que la Chambre ne procède à leur adoption, fera l'objet d'un paragraphe à part. Par ailleurs, la faculté de la Chambre des députés d'obliger le Conseil d'Etat de rendre son avis dans un délai de trois mois après y avoir été invité par la Chambre aura sa place derrière la disposition traitant de la possibilité de la Chambre de faire précéder le vote sur l'ensemble d'une loi par un vote portant sur un ou plusieurs articles.

L'article 84 de la proposition de révision fera, dans l'approche retenue par le Conseil d'Etat, l'objet d'un paragraphe à part de l'article qu'il propose de réserver à la procédure législative. Le texte en question ne donne pas lieu à observation.

Quant à l'article 85, il a trait à la promulgation. Le Conseil d'Etat renvoie aux développements repris à ce sujet à l'endroit du chapitre 3, section 2 (section 1re selon le Conseil d'Etat).

En guise de conclusion à l'analyse qui précède, le Conseil d'Etat propose de réserver la structure et le libellé suivants au nouvel article relatif à la procédure législative:

„**Art. 72.** (1) *Les lois sont adoptées par la Chambre des députés.*

(2) *La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.*

(3) *Hormis le cas prévu au paragraphe 4, aucun projet de loi, aucune proposition de loi ni aucun amendement qui y serait proposé ne sont soumis au vote de la Chambre des députés qu'après avis du Conseil d'Etat.*

(4) *La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.*

*A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.*

*Dans le cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.*

(5) *Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y a un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.*

(6) *Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée.*"

*Article 87 (Article 73 selon le Conseil d'Etat)*

La possibilité d'en appeler directement aux électeurs en cours de législature se trouve inscrite dans la Constitution actuelle depuis la révision de son article 52, le 15 mai 1919 (transféré vers l'article 51 lors de la révision du 21 mai 1948). Le référendum en matière législative ne peut toutefois avoir lieu que dans les cas et sous les conditions qui sont déterminés par le législateur. Dans la mesure où le pouvoir législatif appartient à la seule Chambre des députés, les consultations populaires ne sauraient avoir que le caractère d'avis susceptibles d'orienter le législateur mais ne pouvant entamer l'exclusivité de la compétence lui confiée par la Constitution de „faire la loi". Les dispositions relatives au référendum figurent au paragraphe 7 de l'article 51 de la Constitution actuelle.

L'article 114 de la Constitution actuelle dont la révision du 19 décembre 2003 a permis d'alléger la procédure des révisions de la Constitution prévoit la possibilité de remplacer le second vote à la majorité qualifiée de la Chambre des députés par un référendum à l'effet contraignant, décidant de l'adoption ou non d'une modification de la Constitution que la Chambre a votée en première lecture. L'initiative du référendum en matière constitutionnelle appartient à un quorum minoritaire de députés (soit „plus d'un quart des membres de la Chambre") ou à l'initiative populaire (soit 25.000 électeurs inscrits).

Le référendum en matière législative et en matière constitutionnelle se différencient donc à un double titre: le premier ne peut avoir lieu qu'à l'initiative de la Chambre des députés prise sous forme d'une loi répondant aux conditions de vote et d'adoption généralement prévues à cet effet, et n'a sur le plan formel qu'un caractère consultatif. Or, „si le référendum n'a, du point de vue juridique qu'un caractère consultatif, le législateur se sentira néanmoins politiquement lié par le verdict populaire"[143].

L'initiative d'un référendum en matière constitutionnelle n'a par contre à être supportée que par une minorité de députés ou, hypothèse plus difficile à mettre en œuvre, par 25.000 électeurs inscrits. Le verdict référendaire a dans ce cas de figure un caractère juridiquement contraignant.

La commission parlementaire se propose de reprendre sous l'article 87 de la proposition de révision les dispositions relatives à la consultation populaire en matière législative, tout en y apportant plusieurs modifications.

Le Conseil d'Etat partage avec la commission parlementaire la conviction que le principe de la démocratie représentative, dorénavant inscrit au chapitre 1er de la Constitution, ne doit pas être ébranlé par un recours trop facile et dès lors trop fréquent à la consultation directe des électeurs, consultation qui doit rester l'exception, comme le souligne à bon escient le commentaire dudit article 87.

Les auteurs de la révision constitutionnelle de 1919 avaient déjà souhaité ne voir le référendum être mis en mouvement qu'„à propos de questions vitales, intéressant toutes les classes de la population, (…) et cela de préférence lorsque l'une ou l'autre des solutions à donner à ces questions menace de faire naître un conflit d'intérêts entre les diverses catégories de citoyens"[144]. Une autre raison plaidant pour la modération en la matière tient à la technique du „oui/non" inhérente aux consultations populaires qui se prête mal pour trancher des questions politiques complexes risquant d'exposer le procédé à des simplifications excessives, voire populistes. Et le Conseil d'Etat de conclure que „Du fait du caractère exceptionnel des consultations référendaires au cours de notre histoire, leurs résultats s'impriment durablement dans la vie politique de notre pays"[145].

La loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national qui traite tant de l'initiative et de l'organisation des référendums prévus à l'article 114 de la Constitution actuelle (chapitre 3 de la loi) que des modalités d'organisation des référendums sur base de son article 51, paragraphe 7 ou de son article 114 (chapitre 4 de la loi), avait, du vœu des auteurs du projet de loi afférent déposé le 19 mai

---

143 Cf. avis du Conseil d'Etat du 22 mars 2005 relatif au projet de loi portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004 (doc. parl. n° 5443[2]).

144 Cf. Compte-rendu de la Chambre des députés, La Constituante de 1918-1919, Rapport de la section centrale, p. 200.

145 Cf. avis précité du Conseil d'Etat (doc. parl. n° 5443[2]).

2003, comporté un troisième volet relatif à l'initiative populaire en matière législative[146]. Le Conseil d'Etat s'était à l'époque opposé au maintien de ce volet au motif que pareille initiative populaire n'était pas admise aux termes des dispositions constitutionnelles en vigueur. Grâce à l'insertion de l'article 86 dans sa proposition de révision, la commission parlementaire entend maintenant „créer la base constitutionnelle pour légiférer en cette matière".

Le Conseil d'Etat renvoie à son examen des articles 79, 80 et 86 (article 71 selon le Conseil d'Etat) pour rappeler qu'il a proposé de traiter les dispositions relatives aux initiatives législatives populaires ensemble avec l'initiative législative conférée au pouvoir exécutif et aux députés individuels.

Devant la toile de fond de ces considérations, l'approche retenue dans la proposition de révision soulève plusieurs questions que le Conseil d'Etat entend analyser successivement.

Le nouveau libellé proposé soulignerait mieux que le texte actuel qu'il appartient au seul législateur de décider de l'opportunité et des conditions d'un référendum tout en laissant ouverte la question des personnes appelées à y participer. Ce choix est conditionné selon les auteurs par l'avis du Conseil d'Etat du 18 janvier 2005 rendu à la demande du Gouvernement en vue de définir le corps électoral appelé à participer à un référendum dans le cadre de la procédure d'approbation d'un traité se plaçant dans le contexte de l'intégration européenne. Le Conseil d'Etat avait en effet estimé que, vu l'emplacement de l'article 51 dans le chapitre de la Constitution actuelle relatif à la Chambre des députés, qui pour le surplus a trait aux élections parlementaires, le paragraphe 7 de l'article 51 ne saurait viser d'autres électeurs que ceux inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives.

De façon générale, une consultation populaire qui porte sur un transfert de souveraineté à des institutions internationales, comme ce fut par exemple le cas lors du référendum du 10 juillet 2005 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, ne peut faire intervenir d'après le Conseil d'Etat que les citoyens électeurs dont question à l'article 63 de la proposition de révision (article 61 selon le Conseil d'Etat), seuls dépositaires des droits de souveraineté nationale susceptibles d'être transférés.

En omettant toute mention des électeurs appelés à participer à un référendum, les auteurs de la proposition de révision estiment éviter l'écueil contre lequel s'était brisée la volonté politique de laisser participer au référendum précité les électeurs pour le Parlement européen. En insérant l'article sous examen dans la section relative aux attributions législatives de la Chambre des députés, ils entendent conférer au législateur la compétence de décider souverainement des conditions d'organisation des référendums, y compris la détermination des électeurs admis à y participer.

Il est difficile au Conseil d'Etat de cautionner pareille disposition dont le libellé très général ne permettrait pas seulement d'étendre la consultation à des personnes qui ne font pas partie du corps élisant la Chambre des députés, mais pourrait tout aussi bien être lu dans le sens que le législateur aura à son gré la faculté d'écarter certaines catégories d'électeurs, en fonction par exemple de critères géographiques, voire socioprofessionnels ou encore liés au sexe ou à l'âge.

La Constitution suisse est claire à cet égard. Son article 136, paragraphe 2 retient en effet que „Ils [= les Suisses majeurs non privés de leurs droits politiques – cf. paragraphe 1er] peuvent prendre part à l'élection du Conseil national et aux votations fédérales …".

Le Conseil d'Etat donne dès lors la préférence à une rédaction maintenant la mention actuelle des électeurs et prévoyant que lorsque le législateur le souhaite, il ne sera pas fait appel au seul corps électoral participant aux élections législatives mais au corps électoral prévu pour l'élection du Parlement européen ou pour les élections communales, à condition évidemment que le référendum n'ait pas à se prononcer sur un transfert à l'Union européenne ou à une autre organisation internationale de droits souverains luxembourgeois. Cette approche ne touchera pas par ailleurs à la prérogative des autorités locales, inscrite dans la loi communale, d'organiser des référendums sur le territoire de leur commune, ni au référendum pouvant prendre place dans le cadre d'une révision constitutionnelle.

Une deuxième observation concerne la faculté donnée à la Chambre de fixer non seulement les conditions d'un référendum qu'elle aura décidé d'organiser, mais également les effets. C'est dire qu'en initiant un référendum, la Chambre pourrait déterminer en même temps le caractère décisoire ou consultatif du verdict populaire. De l'avis du Conseil d'Etat, pareille faculté du législateur se poserait en porte-à-faux tant à l'égard du principe constitutionnel désignant le régime politique du Luxembourg comme étant celui d'une démocratie parlementaire, où le dernier mot appartient à la seule Chambre des députés, qu'à l'égard de l'article 81 de la proposition de révision (article 72, paragraphe 1er selon

146 Cf. doc. parl. n° 5132.

le Conseil d'Etat) faisant de la décision de la Chambre la seule condition d'existence d'une loi. Aussi propose-t-il avec insistance de ne pas changer la portée juridique du référendum, telle que conçue par les constituants en 1919.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de donner à l'article 87 (article 73 selon le Conseil d'Etat) la rédaction suivante:

„**Art. 73.** *La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61*[147] *par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.*

*D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3*[148] *peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat.*"

*

**Section 4.–** ***Autres prérogatives de la Chambre des Députés***

(**Section 4.–** ***Des autres attributions de la Chambre des députés***, selon le Conseil d'Etat)

Cette section a trait au droit d'enquête, réservé à la Chambre des députés, et aux formes de recevabilité des pétitions qui lui sont adressées. Elle porte sur les articles 88 et 89 qui reprennent sous une forme modifiée les articles 64 et 67, deuxième alinéa de la Constitution actuelle.

Dans la lignée de la forme rédactionnelle des intitulés des chapitres et sections proposée ci-avant, le Conseil d'Etat suggère le libellé suivant pour l'intitulé de la section sous examen: „Section 4.– *Des autres attributions de la Chambre des députés*".

Conformément à son observation finale à l'endroit de l'article 87 (article 73 selon le Conseil d'Etat), il y a encore lieu d'insérer l'article en question dans la section sous examen. Le Conseil d'Etat renvoie en outre à ses observations faites à l'endroit de l'article 127 de la proposition de révision et à sa suggestion d'une conception alternative des dispositions concernées qui auraient aussi leur place dans la section 3 (article 76 selon le Conseil d'Etat).

*Article 88 (Article 74 selon le Conseil d'Etat)*

A l'instar des autres démocraties parlementaires européennes, la Constitution luxembourgeoise réserve depuis 1848 à la Chambre des députés un droit d'enquête qui est inscrit à l'article 64 de la Constitution actuelle, mais que les auteurs de la proposition de révision prévoient de transférer vers le nouvel article 88, tout en complétant les dispositions ayant cours.

Dans son avis du 23 février 2010[149] relatif à la proposition de loi qui est devenue la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, le Conseil d'Etat avait mis en exergue le bien-fondé de ce droit d'enquête dans les termes suivants: „L'enquête parlementaire est un instrument au service des représentants du peuple. Son utilité est incontestable. Il permet à la Chambre d'exercer en toute indépendance un contrôle sur le fonctionnement de l'Etat, tant au niveau institutionnel qu'administratif et de clarifier des situations que le Parlement estime appropriées d'instruire, dans le cadre de sa mission de veiller aux intérêts généraux du pays (article 50 de la Constitution)."

Il avait en outre constaté que, quant à l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, le cadre constitutionnel actuel ne permet pas de s'écarter de la règle de la majorité résultant de l'article 62, premier alinéa de la Constitution, tout en notant que „l'introduction de la minorité qualifiée (pour initier une enquête parlementaire) constituerait une entorse intéressante à la règle de la majorité". La Loi fondamentale allemande prévoit effectivement une disposition pareille à son article 44[150], tout comme la

147 Art. 63, premier alinéa de la proposition de révision.

148 Art. 62, paragraphe 3 de la proposition de révision.

149 Cf. doc. parl. n° 5331[5].

150 Cf. Loi fondamentale allemande, art. 44:

„(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden."

version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à son article 226[151]. Et le Conseil d'Etat de renvoyer dans le cadre de son avis précité à la proposition de révision sous examen qui apparaît comme réponse appropriée à la question soulevée.

Le Conseil d'Etat marque dès lors son accord avec l'article 88.

L'article sous examen se lirait partant comme suit:

„**Art. 74.** *La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.*"

*Article 89 (Article 75 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article reprend sous forme modifiée les modalités de recevabilité des pétitions adressées à la Chambre qui se trouvent inscrites à l'article 67 de la Constitution actuelle.

Plutôt que de lier, comme le fait ledit article 67, ces conditions de recevabilité à des interdictions, les auteurs de la proposition de révision ont élagué le texte de rechange des questions procédurales. Ils retiennent, comme corollaire de l'article 38 de leur proposition (article 28 selon le Conseil d'Etat) relatif au droit de pétition, la prérogative de la Chambre de recevoir ces pétitions, tout en renvoyant pour le détail à son règlement.

L'article 89, qui ne donne pas lieu à observation, aurait dès lors la teneur suivante:

„**Art. 75.** *La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement.*"

*

**Section 5.– *Statut du Député***

(**Section 5.– *Du statut du député***, selon le Conseil d'Etat)

Les auteurs de la proposition de révision endossent en relation avec la nouvelle structure à donner au chapitre 4 de la Constitution l'idée déjà développée dans l'ouvrage précité „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux" qui consiste à réserver au statut du député une section à part.

Cette section de la proposition de révision comporte les articles 90 à 92 qui reprennent quasi littéralement les articles 68, 69 et 75 de la Constitution actuelle.

Conformément à sa proposition afférente à l'endroit des autres sections du chapitre sous examen, le Conseil d'Etat propose de retenir la forme suivante pour l'intitulé de la section 5: „Section 5.– *Du statut du député*".

*Articles 90 et 91 (Articles 77 et 78 selon le Conseil d'Etat)*

Les deux articles qui ont trait à l'immunité parlementaire et aux exceptions que la Constitution prévoit à cet effet constituent des copies à l'identique des articles 68 et 69 de la Constitution actuelle, à l'exception du numéro de l'article auquel il est renvoyé.

Le libellé en question n'a été introduit dans la Constitution que lors de la révision du 1er juin 2006 et ne donne pas lieu à observation, sauf pour ce qui est de la référence aux sessions parlementaires. Si le Conseil d'Etat est suivi quant à sa proposition de ne plus faire état dans le texte constitutionnel de la subdivision de la législature en sessions (cf. article 76 de la proposition de révision, article 68 selon le Conseil d'Etat), l'article 78 sous examen ne devra pas non plus en faire mention. En outre, dans l'optique où une session parlementaire n'est censée dorénavant se terminer que par l'ouverture de la session suivante, il n'y aura plus de période en cours de législature où la Chambre ne sera pas en session.

---

151 Cf. TFUE, art. 226, premier alinéa:

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

Se pose encore la question du sort réservé à son mandat parlementaire, lorsqu'un député a été privé par la Justice de son droit d'éligibilité. Etant donné que la question se trouve réglée à suffisance de droit à l'article 128 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas besoin d'en faire une mention formelle dans la Constitution.

Les articles en question se liraient dès lors comme suit:

„**Art. 77.** *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.*

**Art. 78.** *A l'exception des cas visés par l'article 77*[152]*, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.*

*Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés.*

*Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.*"

*Article 92 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen a trait à l'indemnité à laquelle peuvent prétendre les membres de la Chambre des députés. Le principe a figuré dans les constitutions luxembourgeoises successives depuis 1848.

Les auteurs de la proposition de révision prévoient de reprendre littéralement le contenu de l'article 75 de la Constitution actuelle dont le libellé en vigueur remonte à la révision du 6 mai 1948.

Conformément à ses interrogations soulevées à l'endroit des considérations introductives au chapitre sous examen, le Conseil d'Etat se demande s'il est nécessaire, voire opportun de maintenir l'article 92 de la proposition de révision dans la Constitution ou s'il ne suffirait pas de reléguer la question à la loi ordinaire. En effet, pareille disposition, dont le principe même n'est certainement pas contesté, n'est pas non plus prévue en relation avec les droits à indemnisation, voire la rémunération des représentants des autres institutions étatiques. Dans un souci d'homogénéité, le Conseil d'Etat propose dès lors de faire abstraction du contenu de l'article 92.

Si toutefois la Chambre des députés entendait maintenir la disposition, le texte, qui ne donne pas lieu à observation, se lirait comme suit:

[„**Art. …** *La loi fixe le montant et les conditions d'octroi de l'indemnité à laquelle les députés ont droit, outre leurs frais de déplacement.*"]

## Chapitre 5.– Du Gouvernement

Pour le chapitre sous revue, le Conseil d'Etat examine non seulement la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, mais encore le projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution (doc. parl. *n° 5339*), désigné ci-après le projet gouvernemental, qui, d'après le commentaire liminaire du chapitre 5, a servi d'orientation à la proposition. Le Conseil d'Etat suivra lors de l'examen l'ordre des articles envisagé par la proposition de révision tout en se réservant de proposer un agencement différent de certaines dispositions.

Les deux documents sous revue ont tendance à fixer de multiples détails au niveau de la Constitution. Le Conseil d'Etat tient à rappeler que le dispositif constitutionnel relativement sommaire actuellement en vigueur a permis au Gouvernement de s'affranchir du rôle d'exécutant de la volonté du Grand-Duc, que lui assignaient les textes du XIXe siècle, avant d'exercer conjointement avec le Grand-Duc le pouvoir exécutif, voire même de déterminer et conduire la politique du pays.[153] Un déphasage prononcé existe pourtant entre les textes constitutionnels et la répartition effective des responsabilités au sein du pouvoir exécutif. L'approche constitutionnelle actuelle est celle d'un exécutif dualiste, suivant le régime dit „de cabinet", où l'on trouve, en face d'un Chef de l'Etat indépendant, un organe collectif

152 Art. 90 de la proposition de révision.

153 Sources:

- Livre jubilaire publié [par le Conseil d'Etat] à l'occasion du centième anniversaire de sa création, 1957, „Le Gouvernement du Grand-Duché. Essai sur son évolution", par Charles-Léon Hammes, p. 471-492;
- Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, 2006, Partie III.– „Essai sur une refonte de la Constitution".

appelé cabinet ministériel, dont les membres sont nommés par le Chef de l'Etat, et responsables devant le Parlement. C'est notamment dans les rapports du Gouvernement avec le Parlement que les textes actuels accusent un déficit démocratique. La Chambre des députés peut certes engager la responsabilité pénale des membres du Gouvernement; elle peut certes encore retirer au Gouvernement les moyens nécessaires à son action en lui refusant le vote du budget annuel. Tout en consacrant le principe de la responsabilité ministérielle, la Constitution actuelle reste toutefois muette en ce qui concerne la mise en cause de la responsabilité politique, collective ou individuelle, des membres du Gouvernement.

Si le Conseil d'Etat peut se rallier d'une manière générale à l'approche adoptée dans la proposition de révision, il tendra à éviter des détails, notamment d'ordre organisationnel, qui constitueraient autant d'obstacles à une évolution future du fonctionnement de l'institution gouvernementale. Cette approche est corroborée par les textes constitutionnels étrangers, qui se caractérisent généralement par leur caractère succinct en ce qui concerne l'organisation gouvernementale. Il serait donc indiqué de se limiter également dans la future Constitution à l'essentiel, en laissant à une norme juridique inférieure le soin d'adapter les détails. Somme toute, la sobriété du libellé de l'article 76, premier alinéa de la Constitution actuelle lui a permis de se maintenir à travers toutes les révisions constitutionnelles intervenues depuis son inscription dans la Constitution de 1848.

Contrairement au projet gouvernemental, la proposition de révision ne prévoit pas de rôle prédominant du Premier ministre, qui, d'après les auteurs, risquerait „d'être un élément trouble préjudiciable à l'équilibre jalousement gardé entre institutions ancrées dans la Constitution"[154]. Si le Conseil d'Etat hésite, tout comme les auteurs de la proposition de révision, à s'engager sur la voie tracée par le projet gouvernemental, tout en notant que les constitutions belge, néerlandaise, espagnole, suédoise, française et allemande réservent un traitement particulier au chef du Gouvernement en ce qui concerne sa désignation et, dans certains cas, en ce qui concerne ses attributions, c'est pour plusieurs raisons: au Luxembourg, les membres du Gouvernement ne sont pas désignés en tant qu'équipe, mais en tant qu'individus appelés à former un collège; le Premier ministre peut au mieux intervenir au niveau du parti politique dont il est issu mais n'a aucune prise sur le choix des membres du Gouvernement provenant du parti qui constitue avec le sien la majorité au Parlement; comme la proposition de révision tend à instaurer un Gouvernement qui ne soit plus celui du Grand-Duc, il ne semble pas opportun au Conseil d'Etat d'en faire un instrument au service du Premier ministre.

*Article 93 (Article 77, paragraphe 1er du projet gouvernemental, article 80, premier alinéa selon le Conseil d'Etat)*

Le texte de la proposition reprend le texte du projet gouvernemental, tout en prévoyant la possibilité de plusieurs Vice-premiers ministres. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le texte proposé sous réserve des adaptations suivantes:

– Est-il nécessaire de reprendre le titre de *„Ministre d'Etat"* au niveau de la Constitution? Si cette mention entend rappeler que le Premier ministre a dans ses attributions le ministère d'Etat, il y a une interférence avec le dispositif traitant de l'organisation du Gouvernement et des attributions ministérielles. S'il s'agit d'une référence au titre historique, le Conseil d'Etat relève que dans l'organisation gouvernementale de nos pays voisins, ce titre a d'autres significations (Belgique: titre honorifique; France: préséance par rapport aux autres ministres; Allemagne: secrétaires d'Etat à la Chancellerie ou au ministère des Affaires étrangères). Aussi le Conseil d'Etat plaide-t-il pour la suppression de cette mention.
– D'un point de vue formel, il convient d'écrire *„d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres"*.

Le Conseil d'Etat note que le libellé proposé ne permet plus de retenir la fiction que les conseillers de Gouvernement font partie du Gouvernement et que l'arrêté sur l'organisation du Gouvernement en fixe le nombre et l'évolution de la carrière. Dans le cadre d'une démocratie parlementaire, l'appartenance au Gouvernement doit être limitée aux personnes assumant leur responsabilité politique devant le Parlement. Dès lors, il ne semble guère admissible que des emplois dans la haute fonction publique soient créés directement sur base des dispositions constitutionnelles organisant le Gouvernement, alors même qu'une autre disposition constitutionnelle réserve la création de tout emploi rémunéré auprès de l'Etat à la loi formelle. Les fonctionnaires de cette carrière relèveront donc désormais à tous les égards

154 Cf. doc. parl. n° 6030, p. 40.

du régime général de la fonction publique, solution en ligne avec le statut juridique que le Conseil d'Etat demande par ailleurs de réserver au personnel de la Chambre des députés[155].

Le dispositif sous revue, qui d'après le Conseil d'Etat constituerait l'article 80, premier alinéa, serait libellé comme suit:

> „*Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat.*"

*Article 94, paragraphe 1er (Article 77, paragraphe 3 du projet gouvernemental, article 80, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat)*

L'article 77 actuel de la Constitution prévoit que „Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement". Ce pouvoir de nomination et de révocation est largement formel. Le Grand-Duc se limite en fait à désigner un formateur (désignation parfois précédée par celle d'un informateur) du Gouvernement qui sera, en règle générale, le futur Premier ministre. Les auteurs du projet gouvernemental entendent décrire la procédure de consultation en amont de la désignation du Premier ministre. Le Conseil d'Etat se rallie à la position des auteurs de la proposition de révision d'après laquelle la phase précédant la formation du Gouvernement n'a pas sa place dans la Constitution. En effet, un tel formalisme ne paraît guère souhaitable, à moins que l'on ne choisisse la voie d'une élection du Premier ministre par la Chambre des députés, comme tel est le cas en Allemagne pour l'élection du Chancelier fédéral ou en Espagne pour l'élection du Président du Conseil.

Aussi le Conseil d'Etat se prononce-t-il à titre principal en faveur de la nomination et de la révocation du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement par le Chef de l'Etat. Il est évident que dans les deux hypothèses, la compétence du Chef de l'Etat sera en principe d'ordre purement formel[156]. Ce n'est qu'à titre subsidiaire qu'il accepterait la formule d'une nomination et d'une révocation des membres du Gouvernement sur proposition du Premier ministre.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose à l'endroit de l'article sous revue, qui constituerait selon la structure qu'il a suggérée le deuxième alinéa de l'article 80, le libellé suivant:

> „*Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions.*"

A titre subsidiaire, le texte pourrait encore prendre la teneur suivante:

> „*Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre ainsi que, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement. Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions.*"

*Article 94, paragraphe 2 (article 77, paragraphe 3 du projet gouvernemental, articles 80 et 81, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat)*

D'après cette disposition, l'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.

Le texte envisagé a sa source dans l'article 76, premier alinéa de la Constitution actuelle d'après lequel „le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement (…)". Les raisons institutionnelles qui ont milité pour réserver à un acte autonome du pouvoir exécutif son organisation ne sont pas remises en cause par les auteurs du projet et de la proposition. La jurisprudence en la matière garde sa pertinence. L'arrêt du Conseil d'Etat, Comité du contentieux, du 24 février 1976 retient que lorsqu'un arrêté grand-ducal „a été pris en vertu de l'art. 76 de la Constitution qui abandonne au Grand-Duc d'organiser son Gouvernement[,] il s'agit en l'occurrence d'un pouvoir autonome procédant de l'idée de la séparation des pouvoirs et devant permettre au Grand-Duc de déterminer en pleine indépendance du Parlement l'organisation intérieure de son Gouvernement; dans ce domaine le pouvoir du Grand-Duc est originaire et discrétionnaire et, par conséquent, les arrêtés y relatifs, basés sur l'art. 76, sont des actes équipollents aux lois".

---

155 Cf. examen ci-avant des articles 75, 76 et 77 ainsi que ci-après de l'article 100 de la proposition de révision.

156 Il est renvoyé à l'examen des articles 78 et 102 (articles 69, 70 et 82 selon le Conseil d'Etat).

Sans vouloir remettre en cause le caractère équipollent à la loi de l'arrêté portant organisation du Gouvernement, le Conseil d'Etat ne peut toutefois suivre les auteurs de la proposition de révision d'après laquelle l'arrêté pourrait même déroger aux lois existantes. Pour le Conseil d'Etat, une telle disposition ouvrirait la porte à l'arbitraire. En effet, l'arrêté a pour seule finalité de permettre au Gouvernement d'assurer de façon indépendante son organisation; il ne saurait donc interférer avec les compétences des autres pouvoirs. Les auteurs n'ont-ils pas voulu répondre au problème causé par la pratique du législateur d'assigner à un ministre déterminé l'exécution d'une loi? Si les compétences des ministères changent, les attributions ministérielles ne sont plus en phase avec la loi. En fait, c'est le pouvoir législatif qui a empiété sur les prérogatives du pouvoir exécutif de s'organiser en dehors de la loi formelle et c'est en l'occurrence que joue la théorie de l'acte équipollent. L'arrêté portant organisation du Gouvernement prévaudra sur le texte de la loi formelle. Le risque signalé est d'ailleurs atténué si la loi se réfère au ministre compétent pour une matière et non au titre du ministre. Ainsi on écrira, à titre d'exemple, „le ministre ayant dans ses attributions la Gestion de l'Eau" plutôt que „le ministre de l'Intérieur".

D'après le Conseil d'Etat, il devrait incomber au Gouvernement de régler son organisation et son fonctionnement. Tant le projet gouvernemental que la proposition de révision étoffent le dispositif constitutionnel par des détails, qui en dernière analyse devraient relever du règlement interne du Gouvernement. Tel est notamment le cas pour l'article 99 de la proposition de révision, qui porte sur des délibérations à prendre par le Conseil de Gouvernement ou encore l'article 78 du projet gouvernemental. Le Conseil d'Etat y reviendra lorsqu'il examinera les dispositions en cause.

Cette autonomie concédée au Gouvernement ne devrait pas s'opposer à ce que la Constitution précise que chaque membre du Gouvernement est responsable individuellement de ses actions, comme le Conseil d'Etat le propose dans le texte de l'article 81 selon la structure qu'il a suggérée.

Quant à la forme, on a pu constater en la matière un certain cafouillage, alors que les actes posés au moment de la constitution de gouvernements n'ont souvent pas pris suffisamment soin de distinguer entre les dispositions à portée générale relevant de l'organisation et du fonctionnement interne (découpage des différents portefeuilles ministériels, délibérations du Conseil de Gouvernement, relations du Gouvernement avec le Chef de l'Etat) et des mesures à portée individuelle (nomination des membres du Gouvernement et attribution des portefeuilles) qui relèvent formellement du pouvoir de nomination du Chef de l'Etat en application de l'article 94 de la proposition de révision.

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose à l'endroit de la disposition sous revue le libellé suivant:

> „*Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.*"

*Article 94, troisième paragraphe (Disposition à omettre selon le Conseil d'Etat)*

Comme le Conseil d'Etat l'a exposé dans le chapitre 4 relatif à la Chambre des députés, l'assermentation des représentants des pouvoirs étatiques ne mérite plus une place formelle dans la Constitution. Il y a lieu de prévoir cette formule dans une loi, conformément au principe inscrit à l'article 139 de la proposition de révision (article 21 selon le Conseil d'Etat).

*Article 95 (article 77, paragraphe 4 du projet gouvernemental, article 80, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat)*

L'article 95 sur les incompatibilités applicables aux membres du Gouvernement ne donne pas lieu à observation sauf à remplacer les termes *„du conseil communal"* par les termes *„d'un conseil communal"*.

Le texte sous revue, qui constituerait le troisième alinéa de l'article 80, serait donc libellé comme suit:

> „*Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle.*"

*Article 96 (article 76 du projet gouvernemental, article 79 selon le Conseil d'Etat)*

A l'instar des autres chapitres de la Constitution, celui consacré au Gouvernement devrait être introduit par une description sommaire des fonctions de l'organe. Partant, l'emplacement retenu par les auteurs de la proposition n'est pas heureux.

D'après le texte du projet gouvernemental, l'article 76 de la Constitution actuelle prendrait la teneur suivante: „*Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. Il participe à l'exercice du pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays*." Quant au libellé à retenir, on peut encore se référer à l'article 20 de la Constitution française d'après lequel „Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation …". D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat préférerait s'appuyer sur le libellé du texte français correspondant.

Si les deux textes en présence assignent au Gouvernement la direction de la politique générale du pays, la proposition de révision ne retient pas le dispositif prévu par le projet gouvernemental en vertu duquel le Gouvernement participe à l'exercice du pouvoir exécutif. D'après l'article 52, deuxième alinéa de la proposition de révision, le Grand-Duc exerce le pouvoir exécutif. Toujours est-il que ce pouvoir se trouve limité par l'exigence du contreseing ministériel. Tant la conception juridique que la conception politique de l'exercice du pouvoir exécutif dans un régime parlementaire militent donc en faveur de la consécration du principe de la participation du Gouvernement à celui-ci. Conformément à la proposition de texte qu'il propose de réserver à l'article 52, deuxième alinéa de la proposition de révision (article 42 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat préférerait que le texte reprenne l'idée que le pouvoir exécutif est exercé conjointement par le Grand-Duc et le Gouvernement. Il pourrait concevoir que cette disposition figure parallèlement à celle suggérée à l'endroit du chapitre 3 relatif au Grand-Duc[157].

Afin d'opérer un regroupement des différentes dispositions ayant trait au pouvoir réglementaire, le Conseil d'Etat propose de prévoir la possibilité du Grand-Duc de déléguer l'exercice du pouvoir réglementaire dans le cadre du chapitre 3 réservé au Grand-Duc[158], de sorte que le dispositif afférent de l'article 97 de la proposition de révision peut être supprimé à l'article sous revue.

Faisant somme de ces observations, le dispositif, qui figurerait à l'article 79 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat, pourrait prendre la teneur suivante:

„**Art. 79.** *Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.*

*Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif.*"

*Article 97 (Article transféré au chapitre 3 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article traite du pouvoir réglementaire délégué par le Grand-Duc aux membres du Gouvernement. Se référant aux observations qui ont été faites dans le cadre de l'examen de l'article qui précède et qui préconisent un regroupement des dispositions relatives à l'exercice du pouvoir réglementaire sous le chapitre 3, cet article est à supprimer. En tout état de cause, le texte serait à redresser alors qu'il y a lieu de remplacer les termes *„de son Gouvernement"* par les termes *„du Gouvernement"*.

*Article 98 (Article 78 du projet gouvernemental, article 81 selon le Conseil d'Etat)*

L'exercice des attributions des membres du Gouvernement est soit individuel, soit collectif. Le Conseil d'Etat entend préciser que l'action du Gouvernement s'exerce collégialement en conseil et que l'action individuelle des membres du Gouvernement porte sur les affaires des départements dont ils ont la charge. La responsabilité ultime incombe au Gouvernement qui l'assume en collège; toutefois, pour les portefeuilles dont ils ont la charge, les membres du Gouvernement sont individuellement responsables.

Dès lors, le dispositif, qui constituerait le paragraphe 1er de l'article 98 de la proposition de révision (premier alinéa de l'article 81 selon le Conseil d'Etat), serait libellé comme suit:

„*Le Gouvernement exerce ses attributions collégialement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge.*"

Ce libellé rendrait superfétatoire la précision qui figure au paragraphe 2 de l'article 98 de la proposition de révision et suivant laquelle *„les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement"*.

La proposition de révision ne reprend d'ailleurs pas l'article 78, paragraphe 4 du projet gouvernemental qui prévoit que „Le Premier Ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale". Il y a lieu d'examiner s'il convient de relever le rôle particulier du Premier ministre au niveau de la

157 Il est renvoyé à l'examen de l'article 52 de la proposition de révision (art. 42 et 43 selon le Conseil d'Etat).

158 Il est renvoyé à l'examen des articles 54, 55, 97 et 123 de la proposition de révision (article 45 selon le Conseil d'Etat).

Constitution même, à l'instar de différentes constitutions étrangères.[159] Sans vouloir redéfinir le rôle du Premier ministre, et sans vouloir lui donner un rôle prédominant au sein du Gouvernement, le Conseil d'Etat propose d'ancrer dans la Constitution les précisions qui figurent actuellement dans l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Au regard des exemples étrangers, le Conseil d'Etat voit l'utilité de reprendre à cet égard le texte prévu par le projet gouvernemental. Dès lors, l'article sous revue serait à compléter d'après le Conseil d'Etat par un deuxième alinéa libellé comme suit:

„*Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.*"

*Article 99 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

D'après cet article, les projets de loi et de règlement ainsi que toute disposition à soumettre au Grand-Duc doivent faire l'objet d'une délibération du Gouvernement en conseil. De l'avis du Conseil d'Etat, ces dispositions relèvent de l'organisation et du fonctionnement internes du Gouvernement et n'ont pas leur place dans la Constitution.

Subsidiairement, le Conseil d'Etat rend attentif que le libellé proposé prohibe la faculté actuelle de prendre des décisions par voie sommaire en cas d'urgence, prohibition qui pourrait s'avérer préjudiciable à l'action gouvernementale. En cas du maintien du texte de la proposition de révision, l'article sous revue serait à compléter par une disposition dérogatoire.

Dans le même contexte, il est aux yeux du Conseil d'Etat redondant de préciser que le Gouvernement en conseil arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Chef de l'Etat. Il en serait de même pour la dissolution de la Chambre des députés, suite au texte que le Conseil d'Etat a proposé de donner à l'article 99, paragraphe 3 de la proposition de révision (article 69, premier alinéa selon le Conseil d'Etat).

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose la suppression de l'article sous examen.

*Article 100 (Article 103 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 100, paragraphe 1er de la proposition de révision fait apparaître des divergences manifestes entre les positions respectivement exprimées par les auteurs de la proposition de révision et par le Gouvernement en ce qui concerne l'autorité appelée à nommer aux emplois civils et militaires. Il reprend le texte de l'article 35, premier alinéa de la Constitution actuelle, sauf à transférer au Gouvernement le pouvoir de nomination actuellement attribué au Grand-Duc.

Pour les auteurs de la proposition de révision, „cette modification s'inscrit dans la ligne de conduite générale poursuivie par la présente révision constitutionnelle de ne pas faire intervenir le Grand-Duc dans les décisions politiques qui risquent de conduire à des conflits d'ordre politique ou à des litiges devant les juridictions civiles ou administratives".

Le Gouvernement, dans sa prise de position, ne partage pas les vues des auteurs de la proposition de révision sur ce point. Il propose d'en rester à la situation actuelle et de laisser le pouvoir de nommer aux emplois civils et militaires dans les attributions du Chef de l'Etat. Pour le Gouvernement, cette solution s'impose alors que, „premièrement, les nouvelles dispositions retenues dans le cadre des articles 52, 99 et 101 maintiennent le principe de l'irresponsabilité du Grand-Duc et confirment la responsabilité des membres du Gouvernement en lieu et place du Grand-Duc", et que, „deuxièmement, la proposition de révision laisse également au Chef de l'Etat le pouvoir de nommer les membres du Gouvernement, les membres de la Cour des comptes et les magistrats". Le Gouvernement constate par ailleurs que le changement de paradigme en matière de nomination aux emplois publics, proposé par la proposition de révision, va à l'encontre des solutions retenues dans les autres monarchies constitutionnelles en Europe. Subsidiairement, le Gouvernement invoque encore des difficultés d'ordre pratique

159 Cf. Constitution française, art. 21, premier alinéa:

„Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. (…)"

Loi fondamentale allemande, art. 65:

„Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern entscheidet die Bundesregierung …"

qui ne manqueraient pas de surgir si le pouvoir de nommer aux emplois civils et militaires était conféré au Gouvernement; dans cette hypothèse, toutes les décisions de nomination devraient en effet être signées par tous les membres du Gouvernement, ce qui compliquerait singulièrement la procédure de nomination. Finalement, le Gouvernement donne à considérer que de nombreuses lois organiques, qui confèrent au Grand-Duc le pouvoir de nomination, devraient être changées en cas de modification des compétences en matière de nomination.

Dans cette controverse, le Conseil d'Etat penche en faveur de l'argumentation développée dans la prise de position gouvernementale en faveur du maintien de la solution actuellement en vigueur. Il se réfère dans ce contexte aux observations qu'il a formulées plus haut à l'endroit de l'article 96 de la proposition de révision (article 79 selon le Conseil d'Etat). Le risque de voir le Chef de l'Etat mêlé à des „décisions politiques qui risquent de conduire à des conflits d'ordre politique ou à des litiges devant les juridictions civiles ou administratives" est en effet largement tempéré par le jeu complémentaire des principes, d'un côté, de la responsabilité ministérielle et, de l'autre, de l'inviolabilité et de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat.

Le Conseil d'Etat est encore à se demander s'il est indispensable d'opérer au niveau de la Constitution la distinction entre emplois civils et emplois militaires. Aussi propose-t-il de remplacer la référence aux „emplois civils et militaires" par une référence à la notion plus générale d'„emplois publics". Il propose en outre d'introduire dans la Constitution une disposition nouvelle, selon laquelle le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. Cette disposition générale engloberait implicitement les règles énoncées à l'article 40 de la proposition de révision qui, selon le Conseil d'Etat, ne doit plus être maintenu dans la proposition de révision, ainsi qu'il a été expliqué plus haut à l'endroit du commentaire de cet article. Lors de l'examen du chapitre 11.– *„Des Communes"* de la proposition de révision, le Conseil d'Etat proposera d'insérer dans la Constitution une disposition analogue en ce qui concerne le statut des fonctionnaires communaux (article 115, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat).

L'article 100, paragraphe 2 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 35, deuxième alinéa de la Constitution actuelle.

Le Gouvernement, dans sa prise de position, se déclare en principe d'accord avec ce texte. Il propose néanmoins, à titre subsidiaire, de le compléter pour des raisons de sécurité juridique liées à la nomination des conseillers adjoints au Gouvernement, et de lui donner la teneur suivante: „A l'exception de ce qui est prévu à l'article 94, paragraphe 2, aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative". La modification proposée par le Gouvernement a pour objet d'ancrer dans le texte constitutionnel la pratique actuelle selon laquelle les postes des conseillers adjoints au Gouvernement sont créés et les conseillers nommés, non pas par une loi formelle, mais par un arrêté grand-ducal équipollent à la loi, pris sur la base de l'article 76 de la Constitution actuelle. Le Gouvernement voudrait éviter que la pratique actuelle ne soit anéantie par une lecture trop rigoriste du texte proposé qui consisterait à exiger une loi formelle pour la création de toute fonction salariée par l'Etat, y compris pour celle de conseiller adjoint au Gouvernement. A cette fin, le Gouvernement propose d'introduire le deuxième alinéa de l'article 100 par la formule „à l'exception de ce qui est prévu à l'article 94, paragraphe 2 de la Constitution".

Le paragraphe 2 de l'article 94, tel qu'il figure dans la proposition de révision, n'a cependant pas été retenu par le Conseil d'Etat, lequel a donné à la disposition en cause (article 81, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat) la teneur suivante:

> „*Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.*"

Dans le régime constitutionnel en vigueur, le Grand-Duc procède à l'organisation du Gouvernement en se basant sur l'article 76 de la Constitution. Actuellement, l'organisation du Gouvernement est régie par les dispositions de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Aux termes de l'article 2 de cet arrêté, „des conseillers sont adjoints au Gouvernement". L'arrêté grand-ducal modifié du 14 janvier 1974 relatif aux conseillers qui sont adjoints au Gouvernement répartit ceux-ci en cinq catégories et fixe pour chacune d'elle les effectifs[160]. En ce qui concerne les traitements attachés aux fonctions des différentes catégories de conseillers

160 6 Administrateurs généraux, 36 Premiers Conseillers de Gouvernement, 21 Conseillers de Gouvernement première classe, 20 Conseillers de Gouvernement et 2 Conseillers de Gouvernement adjoints.

adjoints au Gouvernement, l'arrêté de 1974 précise qu'ils sont fixés conformément à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Les arrêtés précités ne précisent toutefois pas explicitement le statut auquel les conseillers adjoints au Gouvernement sont soumis.

Mettant en œuvre le principe de la séparation des pouvoirs en vertu de l'article 94, paragraphe 2 de la proposition de révision (article 81, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat), il appartient au pouvoir exécutif d'organiser le Gouvernement et d'en arrêter les règles de fonctionnement en toute indépendance du Parlement, par règlement interne du Gouvernement approuvé par arrêté grand-ducal. De même, l'article 75 de la proposition de révision (article 68, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat) concède-t-il au Parlement le droit d'organiser par voie de règlement, en toute indépendance du pouvoir exécutif, son organisation interne et le mode suivant lequel il exerce ses attributions. Ces pouvoirs d'organisation autonomes s'exercent sans recourir à la loi formelle. Ils procèdent de dispositions constitutionnelles spéciales, mais doivent, selon le Conseil d'Etat, s'exercer dans le respect des autres dispositions constitutionnelles qui en forment en même temps les limites. Ils ne peuvent, par conséquent, pas jouer dans les matières réservées à la loi, ce que le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé expressément lors de l'examen des articles 81 et 75 de la proposition de révision.

Dans cette optique, la pratique consistant à créer à charge de l'Etat des postes de conseillers adjoints au Gouvernement, sans recourir à la loi formelle, ne saurait être maintenue.

Le Conseil d'Etat considère par ailleurs que dans une démocratie parlementaire, l'appartenance au Gouvernement doit être limitée aux seules personnes assumant des responsabilités politiques, lesquelles responsabilités trouvent leur expression dans le pouvoir du contreseing. Il s'agit des personnes visées à l'article 93 de la proposition de révision (article 80, premier alinéa selon le Conseil d'Etat). Dans cette logique, il n'y a pas lieu d'englober la gestion du corps des conseillers adjoints au Gouvernement dans l'organisation du Gouvernement proprement dit.

Suite aux considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions des articles 40 et 100 de la proposition de révision en un article unique qui prendrait le numéro 103 dans la structure qu'il a suggérée par ailleurs et qui se lirait comme suit:

„**Art. 103.** (1) *Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.*

(2) *Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.*

(3) *Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi.*"

*Article 101 (Article 83 selon le Conseil d'Etat)*

D'après le Conseil d'Etat, le texte gagnerait en cohérence si l'on faisait précéder les dispositions relatives à la responsabilité pénale et civile des membres du Gouvernement par celles relatives à la responsabilité politique du Gouvernement et de ses membres. Dans ses propositions de texte, le Conseil d'Etat se tiendra à cet ordonnancement.

L'article 101 entend régler quatre questions, celle de l'immunité civile et pénale des membres du Gouvernement pour les opinions émises dans l'exercice des fonctions, celle de la responsabilité politique, celle de la responsabilité civile et celle de la responsabilité pénale.

Le critère déterminant pour régler ces questions est celui de la distinction entre actes de fonction et actes hors fonction. Cette distinction est, à son tour, liée à celle de la frontière entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale en ce qui concerne les actes de fonction.

La distinction entre actes de fonction et actes privés dans le chef de personnes participant à l'exercice de la puissance publique est connue depuis le XIXe siècle. Ainsi, en France, en Belgique et au Luxembourg, le Code d'instruction criminelle de 1808 distingue, au niveau de la responsabilité pénale des officiers de police judiciaire et des magistrats, entre actes de fonction et actes commis en dehors des fonctions. Même si un magistrat a en permanence cette qualité, tous les actes qu'il pose ne se rattachent pas nécessairement à cette qualité. Il en va de même du membre du Gouvernement. Au niveau du droit pénal, la différenciation entre actes de fonction et actes privés a été faite par certains auteurs dès cette époque[161]. Il est vrai que les textes constitutionnels du XIXe siècle, tout en envisageant

161 Cf. Benjamin Constant, Cours de politique constitutionnelle, t. 1, De la responsabilité des ministres, 1815, rééd. 1872.

la mise en cause de la responsabilité pénale d'un ministre, sont largement empreints d'une confusion entre les concepts de responsabilité politique et pénale et, en ce qui concerne cette dernière, ne distinguent pas clairement entre actes de fonction et actes posés en dehors des fonctions. Ainsi, le texte de l'article 116 de la Constitution actuelle, repris de l'article 131 de la Constitution belge de 1831, prévoit de la façon la mise en accusation de ministres pour des délits, sans spécifier que ces délits doivent se rattacher aux fonctions. Cette distinction a toutefois été opérée dans la pratique et consacrée par le juge[162]. La distinction entre actes de fonction et actes hors fonction des ministres s'inscrit donc dans la tradition constitutionnelle. Elle se justifie au regard de la dimension politique qu'aura, à l'évidence, une mise en cause de la responsabilité pénale du ministre pour actes de fonction. Les textes proposés par les auteurs de la proposition de révision sont inspirés de la réforme constitutionnelle adoptée en Belgique en 1998 et des dispositions de la Constitution française[163].

L'article 101, paragraphe 1er de la proposition de révision pose le principe de la responsabilité politique des membres du Gouvernement. Le principe de la responsabilité politique du Gouvernement et de ses membres est un principe fondamental de tout régime parlementaire. La responsabilité est la contrepartie du pouvoir dont est investi le Gouvernement et signifie que le titulaire d'un mandat politique doit répondre de l'exercice de celui-ci devant celui ou ceux de qui il tient le pouvoir[164].

Tant la Constitution française que la Constitution belge évitent d'utiliser le concept de *„responsabilité politique"*, préférant parler de responsabilité devant le Parlement. Le Conseil d'Etat marque sa préférence pour une disposition indiquant l'organe par rapport auquel existe et sera mise en œuvre la responsabilité, en l'occurrence la Chambre des députés. Le recours au qualificatif de *„politique"*, qui n'est pas davantage utilisé dans les formules sur le contreseing ministériel, devient ainsi superflu.

Alors que la Constitution française met l'accent sur la responsabilité des membres du Gouvernement et non pas du Gouvernement en tant que tel, la Constitution belge vise la responsabilité du Gouvernement et de ses membres. La proposition de révision prévoit que les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. Le projet gouvernemental complète la responsabilité individuelle des membres du Gouvernement par une responsabilité solidaire pour les décisions prises en Conseil de gouvernement. Dans la logique de ce dernier texte et de la Constitution belge, le Conseil d'Etat propose de reconnaître l'existence des deux types de responsabilité, la responsabilité du Gouvernement en tant que tel et celle de ses membres pris individuellement. La responsabilité du Gouvernement en tant que collège s'impose au regard des textes proposés par le Conseil d'Etat sur la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement (article 102 de la proposition de révision, article 82 selon le Conseil d'Etat). La reconnaissance d'une responsabilité individuelle des ministres découle de l'article 98 de la proposition de révision (article 81, premier alinéa selon le Conseil d'Etat) qui dispose que chaque membre du Gouvernement exerce individuellement ses attributions dans les départements dont il est en charge. La reconnaissance d'une responsabilité politique individuelle va encore de pair avec la consécration d'une responsabilité pénale individuelle du membre du Gouvernement. Certes, l'article 101, paragraphe 1er de la proposition de révision, dans la teneur proposée par le Conseil d'Etat (article 83, paragraphe 1er), ne prévoit ni un vote de confiance du membre individuel du Gouvernement à la suite de sa nomination ni une motion de censure à l'égard d'un membre en cours de législature. Il n'en reste pas moins que la Chambre peut, par une résolution ou motion signifier à un ministre qu'il ne bénéficie plus de sa confiance, et cela en raison d'actes qui, *a priori*, n'engagent pas le Gouvernement en tant

---

162 Le précédent cité en Belgique pour la période entre 1831 et 1996 concerne la mise en accusation d'un ministre qui s'est battu en duel avec un député. En l'absence de loi générale réglant la responsabilité pénale des ministres, a été adoptée une loi „temporaire", la loi du 19 juin 1865 relative aux délits commis hors de l'exercice des fonctions; cette loi limitée à un an était destinée à organiser la procédure. Dans une affaire pour fraude fiscale, la Chambre des représentants belge a décidé en 1982 qu'elle n'était pas „compétente pour connaître des infractions… qui n'ont aucun lien avec la fonction ministérielle"; la Cour de cassation a confirmé cette interprétation restrictive des textes (voir M. Uyttendaele, Précis de droit constitutionnel belge, n° 388 et suivants).

Au Luxembourg, la question de la distinction entre actes de fonction et actes de la vie privée a été analysée dans un arrêt de la Cour supérieure de justice du 18 février 1970 dans une affaire de citation directe introduite par un membre du Gouvernement pour injure et calomnie. La Cour a consacré la distinction entre actes de fonction et actes privés dans le chef d'un ministre et ne considère pas que, *per se*, tous les actes posés par un ministre constituent des actes de fonction. Pour retenir, dans le cas d'espèce, la qualification d'actes de fonction, les juges ont rattaché les actes à la „sphère d'attribution du ministre" à qui il aurait appartenu „de prendre les mesures administratives tant à caractère général que spécial" nécessaires par rapport aux faits en cause.

163 Le principe de la responsabilité pénale des ministres pour acte de fonction est déjà inscrit dans la Constitution française de 1946; il a été repris dans celle de 1958 et complété en 1993.

164 Définition proposée par le „Trésor de la Langue française" du Centre national de recherche scientifique.

que tel. Différents scénarios sont alors possibles: soit le membre du Gouvernement présente sa démission, ce qui est la réaction la plus évidente; soit il refuse de ce faire et il appartient au Premier ministre d'informer la Chambre si le Gouvernement en tant que collège reste solidaire ou non du membre mis en cause par la Chambre. Si le Gouvernement reste solidaire, l'article 102 (article 82 selon le Conseil d'Etat) aura vocation à s'appliquer.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose le texte suivant qui fera l'objet du paragraphe 1er de l'article 83, selon la structure qu'il a suggérée par ailleurs:

„*Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés.*"

L'article 101, paragraphe 2 pose le principe de l'immunité juridictionnelle des membres du Gouvernement pour les opinions émises dans l'exercice des fonctions.

Le texte est inspiré de l'article 101, deuxième alinéa de la Constitution belge. Il constitue le corollaire, voire la contrepartie, de l'article 90 de la proposition de révision relatif à l'immunité des députés (article 77 selon le Conseil d'Etat). Le Conseil d'Etat comprend que, dans le débat politique au Parlement, le membre du Gouvernement doit être mis sur un pied d'égalité avec le député. La question, délicate il est vrai, de la frontière entre les opinions émises dans l'exercice des fonctions et les autres expressions d'opinion se pose tant pour le député que pour le membre du Gouvernement et relèvera en dernier ressort du juge.

L'article 101, paragraphe 3 de la proposition de révision dispose que l'Etat répond sur le plan civil des dommages causés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée de cette disposition.

Est-ce que ce texte interdit toute action civile contre un ministre y compris devant le juge civil? Si telle devait être la lecture de la disposition, se poserait la question de la conformité de la disposition avec la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En effet, dans un arrêt n° 337/02 du 5 décembre 2002, l'assemblée plénière de la Cour supérieure de justice a jugé que les articles 82 et 116 actuels de la Constitution ne sont pas contraires à la Convention européenne „dans la mesure où ils interdisent au justiciable d'actionner le ministre par voie de citation directe", dès lors que „la personne qui se prétend lésée par l'infraction que le ministre aurait commise … peut se pourvoir au civil"[165]. Il est vrai que la victime n'est pas privée de la possibilité d'introduire une action en indemnité qui doit toutefois être introduite contre l'Etat; il n'empêche qu'elle est privée d'action contre celui qu'elle considère comme l'auteur du préjudice.

Si la disposition signifie qu'il s'agit d'instituer une garantie de l'Etat chaque fois que le membre du Gouvernement voit sa responsabilité civile recherchée pour des actes de fonction, se pose un problème de fond et de procédure. Les membres du Gouvernement bénéficieraient d'une couverture pour toute faute, alors que ce régime n'existe pas pour d'autres agents de l'Etat. En effet, la proposition de révision prévoit, à l'article 39, une responsabilité civile personnelle des fonctionnaires pour des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions. Le texte reste encore muet sur le régime procédural. La victime pourra-t-elle agir soit directement contre l'Etat, soit contre le membre du Gouvernement? L'Etat va-t-il intervenir dans le procès engagé contre le membre du Gouvernement, à l'instar d'une assurance, ou va-t-il assumer la prise en charge du paiement d'une condamnation prononcée à l'encontre du ministre?

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la question de savoir s'il y a lieu de consacrer au niveau constitutionnel le principe de la responsabilité pour faute consacrée à l'article 1er, premier alinéa de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques[166]. L'introduction d'une telle disposition présenterait l'inconvénient que des lois particulières limitatives

---

165 Cf. loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques. Il est vrai que le problème concernait des actes commis en dehors des fonctions ministérielles. La question de la mise en cause de la responsabilité civile du ministre se pose toutefois de la même façon en cas d'actes de fonction.

166 Cf. loi du 1er septembre 1988 précitée, art. 1er:

„L'Etat et les autres personnes morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires, sous réserve de l'autorité de la chose jugée.

Toutefois, lorsqu'il serait inéquitable, eu égard à la nature et à la finalité de l'acte générateur du dommage, de laisser le préjudice subi à charge de l'administré, indemnisation est due même en l'absence de preuve d'un fonctionnement défectueux du service, à condition que le dommage soit spécial et exceptionnel et qu'il ne soit pas imputable à une faute de la victime."

de la responsabilité, telle la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, risqueraient d'être incompatibles avec la Constitution[167].

En Belgique, le problème se pose dans des termes similaires. La question tarde à être réglée, la loi prévue au dernier alinéa de l'article 103 de la Constitution belge n'ayant toujours pas été adoptée.

Le Conseil d'Etat propose d'omettre toute référence à la question de la responsabilité civile des membres du Gouvernement dans le cadre du présent chapitre.

La solution pourrait consister à prévoir, dans le chapitre 8 qui selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat sera consacré à l'administration de l'Etat, une disposition générale visant la question de la responsabilité civile de l'Etat (article 102 selon le Conseil d'Etat). Cette disposition vaudrait tant pour les fonctionnaires et autres agents de l'Etat que pour les membres du Gouvernement et regrouperait les articles 39 et 101, paragraphe 3 de la proposition de révision. Le Conseil d'Etat retient le terme d'*„agents"* qui regroupe tant les fonctionnaires et employés de l'Etat, qui constituent juridiquement des préposés de la personne morale Etat, que les membres du Gouvernement. Dans la logique de l'article 1er, premier alinéa de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, on pourrait viser tant la responsabilité pour les dommages causés par l'Etat et les collectivités publiques en tant que tels que la responsabilité pour les dommages causés par des actes de fonction posés par leurs agents.

La Constitution ne consacrerait pas directement le principe de la responsabilité civile de l'Etat ni le champ d'application en fonction de la qualité des agents ou de la nature des fautes commises. Elle se limiterait à renvoyer à la loi pour déterminer les conditions et modalités du dédommagement. Cette loi pourrait même déterminer des limites à l'indemnisation, à l'instar de la loi précitée du 23 décembre 1998, et prévoir des actions récursoires contre des agents de l'Etat en cas de fautes lourdes dans l'exercice de leurs fonctions. Elle pourrait également régler la prise en charge par l'Etat de condamnations au civil prononcées à l'occasion de condamnations au pénal contre des agents de l'Etat y compris des ministres et, à l'inverse, les actions récursoires de l'Etat contre ses agents. Pourrait encore faire l'objet de cette loi la responsabilité de l'Etat en cas de dommage spécial et exceptionnel au sens du deuxième alinéa de l'article 1er de la loi du 1er septembre 1988. A côté de l'Etat, cette disposition pourrait utilement se référer aux autres personnes morales de droit public, communes, syndicats communaux, établissements publics, chambres professionnelles, organes des professions réglementées.

Ce nouvel article pourrait avoir la teneur suivante:

> „**Art. 102.** *La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions.*"

L'article 101, paragraphe 4 règle la responsabilité pénale des membres du Gouvernement pour les actes de fonction. Le texte est inspiré de l'article 103 de la Constitution belge et de l'article 68-1 de la Constitution française.

Le principe de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement est déjà inscrit à l'article 116 de la Constitution actuelle. La responsabilité pénale et la responsabilité politique vont souvent de pair. Elles se rejoignent au niveau de l'acte à l'origine de la responsabilité. Elles se distinguent toutefois tant sur le plan des principes que sur celui des techniques. Alors que la mise en cause de la responsabilité politique relève de la libre appréciation du Parlement, la responsabilité pénale est régie par le principe de la légalité des infractions et des peines. Une des critiques majeures adressées à l'encontre du texte de l'article 116 de la Constitution actuelle est justement la possibilité ouverte à la Chambre de déterminer elle-même les délits et les peines et de rester muet sur la procédure[168]. Dans le régime tel que prévu par la proposition de révision, le membre du Gouvernement se verra appliquer le droit pénal. Alors que dans la mise en cause de sa responsabilité politique, le membre du Gouvernement est

---

167 Dans l'arrêt n° 63 du 1er avril 2011, la Cour constitutionnelle a jugé que „l'article 20, paragraphe 2, de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, en ce qu'il limite la responsabilité civile de la Commission de surveillance du secteur financier pour les dommages individuels subis par des entreprises ou des professionnels surveillés, par leurs clients ou par des tiers aux dommages causés par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de la mission de service public de la Commission, n'est pas contraire à l'article 10*bis*, paragraphe 1er, de la Constitution."

168 Dans deux arrêts du 22 juin 2000 (affaire *Coëme*) et du 2 juin 2005 (affaire *Claes*), la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné la Belgique pour des procédures de mise en accusation de ministres intervenues sur base des dispositions correspondantes de la Constitution belge.

privé des droits de la défense, sauf la possibilité de prendre position devant le Parlement, l'ensemble des règles de la procédure pénale ont vocation à s'appliquer en cas de poursuite pénale.

L'article 101, paragraphe 5 de la proposition de révision prévoit un régime particulier de responsabilité pénale pour des actes de fonction qui vaut même pour les poursuites après cessation des fonctions. Contrairement à ce qui est prévu à l'article 91 de la proposition de révision pour les députés, le membre du Gouvernement se voit ainsi protégé même après cessation de ses fonctions. Le critère de l'appartenance des actes à la sphère politique l'emporte sur l'objectif de protéger le fonctionnement du Gouvernement. Le Conseil d'Etat comprend ce choix dans la logique de la différenciation entre actes de fonction et actes qui ne sont pas de fonction.

Le Conseil d'Etat a toutefois des difficultés à suivre les auteurs de la proposition de révision quand ils entendent soumettre le membre du Gouvernement à un régime spécial même pour des actes qui ne sont pas de fonction, durant le mandat. De l'avis du Conseil d'Etat, cette extension ne se justifie pas par la nécessité de protéger le bon fonctionnement du Gouvernement. Le député ne bénéficie d'ailleurs pas non plus d'une protection de cette nature, sauf la nécessité d'une autorisation parlementaire en cas d'arrestation. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de revenir au droit commun pour ce qui est des poursuites à exercer contre un membre du Gouvernement pour des actes qui ne sont pas de fonction, même en cours de mandat.

Dans un souci de protéger le fonctionnement du Gouvernement et de garantir au membre du Gouvernement des droits identiques à ceux reconnus au député, le Conseil d'Etat est d'accord à voir soumettre l'arrestation du membre du Gouvernement à l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Les limites de protection prévues dans l'article 91 de la proposition de révision en relation avec le statut du député, à savoir que cette autorisation n'est pas requise pour l'arrestation en cas de flagrant délit et pour l'exécution des peines, devraient également s'appliquer au membre du Gouvernement. Reste à relever un point très important. La protection particulière dont bénéficiera le membre du Gouvernement vaudra, à l'instar de ce qui est prévu pour le député, tant à l'occasion de poursuites pour des actes de fonction qu'à l'occasion de poursuites pour des actes qui ne sont pas de fonction. S'agissant d'une protection spéciale liée à la qualité de membre du Gouvernement et limitée à la durée du mandat, le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du texte de l'article 91 (article 78 selon le Conseil d'Etat) et d'en faire un paragraphe à part suivant ceux sur la responsabilité pénale pour actes de fonction. Le Conseil d'Etat voudrait ajouter que les hypothèses visées dans cette disposition devraient rester des hypothèses d'école alors qu'il s'agirait d'arrestations ordonnées en cours d'instruction contre un membre du Gouvernement qui n'aurait pas été arrêté en flagrant délit ou qui, malgré une mise en liberté, ferait l'objet d'un nouveau mandat d'arrestation.

La singularisation du régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement se traduit nécessairement au niveau des règles de compétence et de procédure. En ce qui concerne les juridictions compétentes pour connaître d'une poursuite pénale introduite contre un membre du Gouvernement, l'article 101, paragraphe 5 de la proposition de révision prévoit que le ministère public près la Cour supérieure de justice saisit la Cour d'appel[169]. Une citation directe émanant d'un particulier est exclue. Les auteurs du texte se sont inspirés de l'article 103 de la Constitution belge.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la référence à la Cour d'appel, alors que les textes de la proposition de révision relatifs à la Justice ne prévoient pas d'inscrire l'organisation juridictionnelle dans la Constitution, à l'exception de la Cour suprême. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de renvoyer sur ce point à la loi. Il s'agira logiquement de la loi sur l'organisation des juridictions visée dans le chapitre 7 sur la Justice à l'article 109 de la proposition de révision (article 91 selon le Conseil d'Etat).

Sur le plan des principes, le Conseil d'Etat approuve le choix d'un mécanisme qui se rapproche du droit commun avec citation par le ministère public devant un juge ordinaire. Il peut comprendre la nécessité de maintenir un certain „privilège de juridiction" au niveau de la position hiérarchique de la juridiction compétente. Par contre, il s'interroge sur la nécessité d'une autorisation de la Chambre des députés, en tant que préalable à la citation directe par le ministère public. A noter, d'abord, qu'aucune disposition protectrice similaire n'est prévue pour le député. Par ailleurs, dès lors que le parquet voit son indépendance au niveau des poursuites expressément consacrée dans la Constitution, on conçoit mal à quel titre la Chambre des députés pourrait bloquer les poursuites intentées contre un membre du Gouvernement.

---

169 Dans l'optique de la création d'une Cour suprême, le Gouvernement, dans sa prise de position, vise la saisine de cette juridiction.

Le système prévu marque une avancée indiscutable par rapport au mécanisme actuel dans lequel la Chambre elle-même est autorité de poursuite; il est encore préférable au système français qui accorde compétence à une juridiction spéciale, la Cour de justice de la République, composée majoritairement de parlementaires juges.

Le Conseil d'Etat note que le libellé du paragraphe 5 de l'article 101 sous examen, inspiré il est vrai des textes de référence belges, n'est pas aisé. Il entend proposer un texte restructuré et simplifié qui renvoie à la loi pour organiser le privilège de juridiction des membres du Gouvernement pour les actes de fonction. Seul le ministère public pourra engager et exercer des poursuites. Il appartiendra à la loi de déterminer la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et la procédure à appliquer.

L'article 101, paragraphe 6 de la proposition de révision reprend le texte de l'article 81 de la Constitution actuelle qui dispose que le membre du Gouvernement n'échappe pas à sa responsabilité en raison de l'ordre du Grand-Duc. Le Conseil d'Etat ne comprend pas la raison du maintien de ce texte qui n'a de sens que dans un régime dans lequel le prince assume seul la fonction exécutive et donne des ordres aux membres de „son" Gouvernement. Le Conseil d'Etat préconise la suppression de cette disposition.

L'article 101, paragraphe 7 de la proposition de révision institue un régime particulier de grâce par le Chef de l'Etat qui nécessite une intervention préalable de la Chambre des députés. Il est vrai que la Constitution belge contient un texte similaire. Le Conseil d'Etat ne voit toutefois pas la logique de cette disposition dans la mesure où la Chambre ne sera plus appelée à exercer de rôle au niveau des poursuites. Le maintien d'une intervention de la Chambre procède encore d'une confusion entre la responsabilité politique, qui est du ressort du Parlement, et la responsabilité pénale, qui est du ressort du juge. Si les auteurs de la proposition de révision voient le risque que le Chef de l'Etat, sur intervention du Gouvernement, gracie des ministres condamnés au pénal, il faut exclure le régime de la grâce. A cela s'ajoute que l'intervention obligatoire de la Chambre des députés dans l'octroi d'une grâce vaudrait pour toutes les condamnations, qu'elles portent sur des actes de fonction ou sur des actes hors fonction.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat aurait la teneur suivante:

„**Art. 83.** (1) *Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés.*

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

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

(4) *Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.*

(5) *Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.*"

*Article 102 (Articles 70, 69 et 82 selon le Conseil d'Etat)*

Concernant l'article sous examen, le paragraphe 1er ne donne pas lieu à observation; il est devenu l'article 70 selon le Conseil d'Etat.

Quant aux paragraphes 2 à 4, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations développées à l'endroit de l'article 78 (article 69 selon le Conseil d'Etat).

Les articles destinés à reprendre sous une forme modifiée les dispositions de l'article sous examen se liront comme suit:

„**Art. 69.** *La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.*

*Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois.*

**Art. 70.** *Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence.*

**Art. 82.** (1) *Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés.*

(2) *Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.*

(3) *La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.*

(4) *Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.*

(5) *Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale*."

## Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat doit son existence à la Constitution de 1856 et à la volonté du Roi Grand-Duc de créer, „à côté du Gouvernement, un conseil appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur les contestations concernant la légalité des arrêtés et règlements généraux; à régler les conflits d'attribution et les questions du contentieux administratif; et à donner son avis sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Roi Grand-Duc ou par les lois"[170]. Dépouillé de ses fonctions juridictionnelles lors de la révision constitutionnelle du 12 juillet 1996, le Conseil d'Etat se présente aujourd'hui comme un organe consultatif appelé à se prononcer notamment sur les projets et propositions de loi ainsi que sur les projets de règlement grand-ducal.

En matière législative, son intervention consultative consiste à:

- vérifier la conformité des projets et propositions de loi avec la Constitution, les traités internationaux, les actes juridiques de l'Union européenne et les principes généraux du droit (contrôle *ex ante*);
- contrôler la qualité légistique des textes engagés dans la procédure;
- émettre une opinion générale sur le bien-fondé de la démarche sous-jacente aux projets et propositions de loi lui soumis et sur la cohésion des textes en projet avec le cadre légal en place.

En matière réglementaire, les avis du Conseil d'Etat sont émis dans la même optique, tout en incluant en plus un contrôle de la légalité des textes réglementaires en projet. Le Conseil d'Etat n'est toutefois appelé à se prononcer que si le pouvoir exécutif n'entend pas adopter le projet de règlement grand-ducal en invoquant l'urgence, dans les cas où la loi n'exige pas de consultation obligatoire du Conseil d'Etat.

Tant en matière législative qu'en matière réglementaire, le Conseil d'Etat peut faire accompagner ses avis d'un contre-projet de texte.

D'après sa loi organique, le Conseil d'Etat peut encore être sollicité à émettre un avis de principe sur des questions lui soumises par le Gouvernement avant qu'il ne soit saisi de la part de celui-ci d'un projet de loi ou de règlement en due forme (cf. article 3, premier alinéa de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat), l'article 83*bis* de la Constitution prévoyant à son tour que le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis *„sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois"*.

Enfin, le Conseil d'Etat peut appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à apporter à des textes normatifs existants, et le Gouvernement peut lui demander de préparer un projet de loi ou de règlement s'il y a accord sur le principe (cf. article 3, deuxième et troisième alinéas de la loi précitée de 1996).

---

170 Cf. Constitution du 27 novembre 1856, art. 76, deuxième alinéa.

*Article 103 (Articles 84 et 85 selon le Conseil d'Etat)*

La révision du 13 juin 1989 avait remplacé le deuxième alinéa de l'article 76 de la Constitution par un nouveau chapitre V*bis* qui était spécialement réservé au Conseil d'Etat. Le contenu de ce chapitre se limite à un seul article, l'article 83*bis*, qui a été modifié le 12 juillet 1996 en vue de supprimer les fonctions du Conseil d'Etat en matière de contentieux administratif. Les auteurs de la proposition de révision estiment que le texte en vigueur, qui est censé y faire l'objet de l'article 103, n'appelle pas de modification. Dans sa prise de position précitée du 22 juin 2011, le Gouvernement y a marqué son accord.

La proposition de révision maintient par ailleurs en l'état la disposition constitutionnelle relative à l'obligation de soumettre toutes les lois à un second vote parlementaire, à moins qu'il n'y ait accord entre la Chambre des députés et le Conseil d'Etat pour dispenser de ce second vote constitutionnel le projet ou la proposition de loi voté(e) une première fois (cf. article 84 de la proposition de révision, article 72, paragraphe 5 selon le Conseil d'Etat).

En examinant le chapitre 4 de la proposition de révision relatif à la Chambre des députés, le Conseil d'Etat a estimé indiqué de regrouper dans un seul et même article l'ensemble des dispositions concernant la procédure législative (cf. article 72 selon la numérotation retenue par le Conseil d'Etat). Dans cet ordre d'idées, il a proposé d'intégrer à l'article en question non seulement les dispositions sur le double vote des lois adoptées par la Chambre, mais d'y prévoir aussi dans un paragraphe 3 l'obligation de soumettre à son avis tous les projets et propositions de loi ainsi que les amendements afférents avant que le texte puisse être soumis au vote de la Chambre. Le paragraphe 4 du même article reprend encore la faculté de la Chambre d'obliger sous certaines conditions le Conseil d'Etat à rendre son avis dans un délai déterminé, et de passer au vote si l'avis n'est pas disponible au terme du délai imparti.

Le Conseil d'Etat a en outre suggéré, à titre subsidiaire, de faire assumer dans l'hypothèse de l'article 50 de la proposition de révision (article 55 selon le Conseil d'Etat) l'interrègne non par le Gouvernement mais par un collège composé du président de la Chambre des députés, du Premier ministre et du président du Conseil d'Etat.

Si le Conseil d'Etat est suivi en ce qui concerne plus particulièrement sa proposition de texte relative à la procédure législative, l'article 103 de la proposition de révision devra être adapté en conséquence.

Le Conseil d'Etat n'entend remettre en cause ni la forme monocamérale du Parlement luxembourgeois ni sa propre fonction essentiellement consultative en matière législative et réglementaire.

S'il partage dans ces conditions avec la Chambre des députés et le Gouvernement l'intérêt de ne rien changer au rôle institutionnel qui est le sien, il s'interroge cependant sur les avantages qu'il y aurait à consolider ce rôle au niveau de la Constitution grâce à une évocation plus détaillée de ses fonctions.

Le souci de réserver à ses fonctions un cadre constitutionnel explicite, équivalent à celui qui y est prévu pour les autres institutions majeures de l'Etat, et la nécessité d'adapter le texte de l'article 103 de la proposition de révision aux dispositions relatives à la procédure législative qu'il a suggérées à l'endroit du chapitre traitant de la Chambre des députés, amènent le Conseil d'Etat à proposer la reprise dans la Constitution de ses compétences énoncées actuellement dans sa loi organique de 1996.

Il lui semble utile d'évoquer en particulier à cet égard les aspects de son analyse des dossiers qui, selon la pratique courante, peuvent donner lieu à des „oppositions formelles" lorsque le dossier législatif comporte des non-conformités par rapport à la Constitution, au droit international, au droit européen ou aux principes généraux du droit.

Quant à l'intervention du Conseil d'Etat dans la procédure d'adoption des règlements grand-ducaux, la possibilité du Gouvernement de renoncer à cette consultation en cas d'urgence peut être limitée par la loi qui peut prévoir que ses règlements d'exécution soient obligatoirement soumis à l'avis du Conseil d'Etat. Il échet en particulier de ne pas écarter la possibilité de cette limitation légale en relation avec la procédure allégée préconisée par ailleurs par le Conseil d'Etat pour transposer les actes juridiques de l'Union européenne, surtout dans le cas particulier où la transposition intervient dans une matière réservée à la loi.

Enfin, tant le texte de la proposition de révision que la loi organique de 1996 prévoient la possibilité de déférer au Conseil d'Etat d'autres questions. Cette possibilité peut être mise en œuvre soit sur base de la loi, soit à l'initiative du Gouvernement. Aux yeux du Conseil d'Etat, il serait plus logique de se

rapporter à la loi pour fixer le cadre de cette dernière forme de consultation, tout en conférant tant à la Chambre des députés qu'au Gouvernement la faculté d'y recourir dans le cadre normatif ainsi tracé.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat préconise de reformuler dans le sens indiqué la rédaction de l'article 103 de la proposition de révision et de prévoir à cet effet deux articles distincts, le premier traitant de ses compétences, le second évoquant la façon de régler la composition et le fonctionnement de l'institution. Quant au premier de ces articles, il est proposé de reprendre les dispositions pertinentes de l'article 2 de la loi organique de 1996, tout en y apportant les aménagements rédactionnels énoncés ci-avant. Il paraît en particulier de mise d'ajouter de façon explicite les actes juridiques de l'Union européenne parmi les normes de droit supérieures auxquelles les projets de textes examinés par le Conseil d'Etat doivent être conformes. Quant au contenu du second de ces articles, le Conseil d'Etat propose de reprendre de manière littérale le libellé du deuxième alinéa de l'article 103 de la proposition de révision.

Dans la mesure où sont visés les avis du Conseil d'Etat relatifs aux projets et propositions de loi, le texte proposé reprend ainsi le principe déjà inscrit parmi les dispositions destinées à régir la procédure législative (cf. article 72 selon la numérotation du Conseil d'Etat), tout en mettant dans le contexte sous examen l'accent sur le contenu de l'avis plutôt que sur les aspects procéduraux. Une redondance analogue se retrouve d'ailleurs aussi dans les dispositions traitant du pouvoir exécutif qui est exercé en commun par le Chef de l'Etat et le Gouvernement (cf. articles 52, deuxième alinéa et 99, paragraphes 1er et 2 de la proposition de révision, devenus les articles 42 et 79, deuxième alinéa selon le Conseil d'Etat). Cette approche semble justifiée aux yeux du Conseil d'Etat pour assurer l'agencement logique interne des différents chapitres de la future Constitution.

Tout en donnant aux deux articles la numérotation qui se dégage de ses propositions de reformulation du texte de la proposition de révision relatives aux articles précédents, le Conseil d'Etat suggère d'y réserver le libellé suivant:

„**Art. 84.** *Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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.*

*Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.*

*La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi.*

**Art. 85.** *L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.*"

## Chapitre 7.– De la Justice

Le chapitre réservé à la Justice, dans la proposition de révision, présente la particularité que deux questions fondamentales ont été réservées dans l'attente d'une prise de position du Gouvernement, celle de l'organisation judiciaire et celle de la création d'un Conseil national de la justice.

Dans sa prise de position du 22 juin 2011, le Gouvernement a suggéré la création d'un Conseil national de la justice. Il a annoncé son intention de „modifier la hiérarchie judiciaire avec la finalité d'aboutir à une simplification de l'organisation judiciaire et à une meilleure répartition des compétences", et „d'instaurer une cour suprême au sommet de cette hiérarchie". Si le „texte organique de la Cour suprême est appelé à trouver sa place à l'endroit de l'article 120 nouveau", la prise de position indique cependant que „en raison des discussions en cours au sujet de l'introduction de la Cour suprême, (…) le Gouvernement ne peut pas encore se prononcer définitivement sur la configuration de l'article en question".

Le Conseil d'Etat a pris connaissance de l'avis commun de la Cour supérieure de justice, du Parquet général, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de paix de

Diekirch, de l'avis de la Cour administrative, ainsi que des avis particuliers du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette sur la proposition de révision[171].

*Intitulé et subdivision du chapitre 7*

Alors que les auteurs de la proposition de révision maintiennent l'intitulé du chapitre VI de la Constitution actuelle *„De la Justice"*, le Gouvernement propose de retenir, à l'instar de la Constitution belge, l'expression „Du pouvoir judiciaire" qu'il considère comme une notion plus précise.

Le Conseil d'Etat constate que le concept de „pouvoir" ne figure dans l'intitulé d'aucun des chapitres de la Constitution. Les intitulés des chapitres suivent une logique organique. La détermination des fonctions ou pouvoirs des organes est opérée dans les dispositions pertinentes figurant dans chaque chapitre. Dans cette logique, le Conseil d'Etat entend le recours à la notion de „pouvoir" évoquée dans la prise de position gouvernementale à l'article 104, à l'instar de la référence au „pouvoir exécutif" dans l'article 52 de la proposition de révision (articles 42 et 79 selon le Conseil d'Etat) ou à celle au „pouvoir législatif" que le Conseil d'Etat a proposé d'ajouter à l'article 61 de la proposition de révision (article 59 selon le Conseil d'Etat). Pour des raisons de cohérence avec les autres intitulés, il déconseille d'utiliser le concept de „pouvoir" dans l'intitulé du chapitre, alors qu'il le proposera pour le libellé de l'article 104 de la proposition de révision (article 86 selon le Conseil d'Etat).

Il y aura donc lieu de s'en tenir au libellé de la proposition de révision et d'écrire: „Chapitre 7.– *De la Justice*".

Contrairement aux autres chapitres prévus dans la proposition de révision, celui relatif à la Justice requiert une prise en compte tant des propositions avancées par la commission parlementaire que d'un ensemble important d'éléments de réorganisation de l'appareil judiciaire et du fonctionnement de la Justice qui se dégagent de la prise de position gouvernementale. Dans la mesure où il entend proposer une nouvelle structure du chapitre sous examen qui s'écarte aussi bien de l'approche parlementaire que de la prise de position gouvernementale, le Conseil d'Etat a préféré analyser les réflexions et propositions en présence selon la structure qu'il suggère lui-même de réserver aux dispositions visées plutôt que de rester en ligne avec la trame qui se dégage de la proposition de révision.

La proposition de révision articule le chapitre en quatre sections portant les intitulés suivants: *„Dispositions communes"*, *„Des juridictions de l'ordre judiciaire"*, *„Des juridictions administratives"*, *„De la Cour Constitutionnelle"*. Le Gouvernement, dans sa prise de position, propose l'ajout d'une cinquième section intitulée *„Du Conseil national de la Justice"*. Dans la logique de la création de la Cour suprême et de la suppression concomitante de la Cour constitutionnelle ainsi que de l'atténuation de la division en ordre judiciaire et administratif qu'implique cette réforme, le Conseil d'Etat propose une articulation différente comportant les quatre sections suivantes intitulées respectivement: *„De l'organisation de la Justice"*, *„Du statut des magistrats"*, *„Du Conseil national de la justice"* et *„Des garanties du justiciable"*.

*

**Section 1re.– *De l'organisation de la Justice***
(selon le Conseil d'Etat)

Au regard de la nouvelle définition de la fonction du Chef de l'Etat et de la consécration constitutionnelle de l'indépendance de la fonction juridictionnelle, il est logique de supprimer, à l'article 104 de la proposition de révision, la phrase selon laquelle la Justice est rendue au nom du Grand-Duc (cf. article 49, premier alinéa de la Constitution actuelle).

Le Conseil d'Etat suit le Gouvernement dans sa proposition de consacrer, à l'instar de la Constitution belge, dans le texte de l'article 104 la notion de *„pouvoir judiciaire"*. Certes, ce concept a été évité par les auteurs de la Constitution de 1868, tout comme a été omis le concept de „pouvoir législatif". Par contre, la notion de „pouvoir exécutif" a été consacrée en relation avec les prérogatives du Grand-Duc. Les trois notions de pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ont été introduites dans la Constitution actuelle par la révision de 1956 qui prévoit, à l'article 49*bis*, la dévolution de l'exercice d'attributions des trois pouvoirs à des institutions de droit international. La formule „exercice du pouvoir judiciaire" sera un corollaire des formules „exercice du pouvoir exécutif" et „exercice du pouvoir législatif". Elle

171 Cf. doc. parl. n° 6030[4].

est encore plus précise et techniquement plus appropriée que le texte actuel qui vise la fonction de rendre la Justice.

La proposition de révision reste muette sur la question de l'exécution des décisions de justice. Le Gouvernement, dans sa prise de position, préconise une reprise de la formulation figurant à l'article 49 de la Constitution actuelle, selon laquelle les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

Il est évident que l'exécution des décisions de justice requiert l'intervention du pouvoir exécutif. Ces fonctions relèvent du Chef de l'Etat et du Gouvernement. Peut-on, dans le futur texte constitutionnel, mettre en exergue le seul Chef de l'Etat et omettre toute référence au Gouvernement? Il faut encore noter que la proposition du Gouvernement retient une formulation particulière, différente de celle figurant à l'article 104 de la proposition de révision, en ce qu'il n'est pas dit que les arrêts et jugements sont exécutés par le Grand-Duc, mais au nom du Grand-Duc. La solution préconisée par le Conseil d'Etat consiste à en rester au texte proposé dans la proposition de révision et à reléguer à la loi sur l'organisation judiciaire la teneur de la formule exécutoire.

Dans le cadre de la détermination du pouvoir judiciaire, se pose la question de la détermination de la place organique du ministère public. Les auteurs de la proposition de révision ne se prononcent pas sur le rôle d'un organe dont l'existence et la place n'ont pas été préalablement déterminées. A cela s'ajoute que l'institution du ministère public est inconnue de l'ordre administratif. On peut régler cette question de deux manières: viser le ministère public seulement indirectement par le biais de la détermination de ses fonctions et des procédures de nomination, ou préciser, à l'article 104, qu'il y a deux types de magistrats. Le Conseil d'Etat a une nette préférence pour cette deuxième solution qui indiquera, dès le début du chapitre, que l'institution judiciaire est composée de magistrats comprenant les juges et les magistrats du ministère public. Il préconise encore l'emploi du terme générique de *„juridictions"* de préférence aux termes plus techniques de *„cours et tribunaux"*.

L'article 104 (article 86 selon le Conseil d'Etat) aurait dès lors la teneur suivante:

> „**Art. 86.** *Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public.*"

Le Conseil d'Etat suggère de modifier la suite des articles. Plutôt que de faire suivre l'article 104 d'une disposition sur l'indépendance des organes du pouvoir judiciaire, il propose d'insérer les articles sur la structure des juridictions et leurs attributions. La disposition sur l'indépendance pourrait utilement être placée en tête des articles sur le statut des magistrats. Le Conseil d'Etat propose dès lors de faire suivre l'article 104 des articles 106 à 109 de la proposition de révision. Il y a lieu d'ajouter une disposition sur la Cour suprême et d'insérer les dispositions des articles 118 et 119. La consécration d'une Cour suprême aura un impact sur le maintien de la section 4 du chapitre 7 relative à la Cour constitutionnelle.

La question fondamentale qui se pose dans la section 1re est celle de la future structure du système juridictionnel. Trois solutions sont dans le débat.

La *première solution* consisterait dans le maintien de la dualité des ordres de juridiction, judiciaire et administratif, dans la continuité du choix opéré par le constituant en 1996. Les arguments en faveur du système dual sont le respect de la situation créée à ce moment qui, pour reprendre les termes de la prise de position du Gouvernement, „fonctionne de manière satisfaisante". Les tenants de la dualité des ordres de juridiction soulignent encore la spécificité des recours en matière administrative et fiscale et les précédents belge et français. L'absence de pourvoi en cassation ne porterait pas à conséquence alors que la Cour administrative statue en droit et que la saisine du juge a déjà été précédée de la procédure administrative non contentieuse destinée à sauvegarder les droits des administrés.

Une *deuxième solution* consisterait à établir un ordre unique de juridiction. Les protagonistes d'une fusion des deux ordres considèrent que la distinction entre contentieux judiciaire et administratif, qui a son origine historique dans la volonté, en France, de faire échapper l'administration au juge de droit commun, n'a plus de raison d'être. La distinction entre droits civils et droits politiques par rapport à laquelle seraient articulées les compétences des juridictions administratives n'a jamais été aisée[172]. La référence aux droits belge et français porte à faux alors que la matière de la responsabilité des pouvoirs publics reste au Luxembourg du ressort du juge judiciaire. La fusion des deux ordres réglerait encore

---

172 Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux articles 63 et 64 de la proposition de révision (article 61 selon le Conseil d'Etat) du chapitre 4.– *De la Chambre des députés* au sujet des conditions de l'électorat actif et passif.

le problème de l'absence de pourvoi en cassation en matière administrative et éviterait des jurisprudences divergentes.

La *troisième solution*, préconisée par le Gouvernement, consiste à procéder à une unification des deux ordres au sommet par la création d'une Cour suprême qui ferait fonction de Cour de cassation unique et qui pourrait, par ailleurs, reprendre les fonctions de contrôle de constitutionnalité des lois. L'instauration d'une Cour suprême aura des implications sur l'article 95*ter* de la Constitution actuelle que l'article 120 de la proposition de révision entend maintenir et à propos duquel le Gouvernement a réservé sa position. La proposition d'instaurer une Cour suprême constitue un moyen terme entre les deux premières positions présentées ci-dessus. Elle laisse subsister les deux ordres et respecte ainsi l'autonomie de l'ordre administratif et les particularités du contentieux administratif. Elle opère toutefois une unification des deux ordres au niveau de la juridiction la plus élevée du Luxembourg. Elle répond encore au problème de l'inexistence d'une instance de cassation en matière administrative et constitue une garantie contre des divergences de jurisprudence.

Au regard de la taille du pays et dans un souci de simplification et de rationalisation des structures judiciaires et des procédures, le Conseil d'Etat aurait une préférence nette en faveur d'un système juridictionnel unique qui aboutirait devant la Cour de cassation. Celle-ci assurerait également le contrôle de constitutionnalité des lois, ce qui permettrait de faire l'économie d'une Cour constitutionnelle particulière. Le Conseil d'Etat constate toutefois que tant les auteurs de la proposition de révision que le Gouvernement entendent maintenir le régime actuel de la dualité des ordres de juridiction, tant pour des raisons historiques que pour des raisons de principe ou pratiques. Le Conseil d'Etat respecte ce choix de nature autant politique que juridique. Dans la logique de ce choix, il entend soutenir la proposition du Gouvernement consistant à créer une Cour suprême unifiant les deux ordres de juridiction au sommet de la hiérarchie judiciaire. La Cour suprême assurera l'unité entre les deux ordres de juridiction dans l'interprétation et l'application du droit. Elle intégrera encore, par le biais du pourvoi en cassation, le contrôle de constitutionnalité. La différenciation entre juridictions judiciaires et juridictions administratives n'aura pas plus de portée que l'existence actuelle, au sein de l'ordre judiciaire, des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale dont la structure et le fonctionnement répondent à des règles particulières.

Le Conseil d'Etat peut suivre la proposition sous-jacente à la prise de position du Gouvernement qui est de supprimer la Cour constitutionnelle. L'intégration, au niveau procédural, du contrôle de constitutionnalité des lois dans le pourvoi en cassation se justifie par les incohérences et les difficultés pratiques du système actuel. Il est incompréhensible que le juge „ordinaire" puisse soumettre la loi à un contrôle de conventionalité, en se basant sur les principes de primauté et d'effet direct du droit supranational, mais qu'il soit obligé de saisir la Cour constitutionnelle, à titre préjudiciel, dès lors que se pose un problème de conformité de la loi avec la Constitution; ce mécanisme est d'autant plus illogique que la jurisprudence luxembourgeoise place le droit international au-dessus de la Constitution. La Cour constitutionnelle se composant des juges de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, il y a souvent un risque d'identité de personnes entre la Cour constitutionnelle et la juridiction de renvoi, ce qui crée des problèmes de composition. La procédure du pourvoi en cassation a encore comme avantage de faire bénéficier le juge suprême de l'avis du ministère public, alors que, dans la procédure préjudicielle actuelle, le ministère public n'intervient que s'il est partie devant le juge de renvoi. S'ajoute à cela que cette réforme amènerait une économie évidente en termes de procédure, alors que la procédure actuelle du renvoi préjudiciel, malgré les délais limités prévus dans la loi, opère une suspension de la procédure devant le juge de renvoi pouvant aller jusqu'à un an. Pour éviter que se développent des jurisprudences non conformes au droit international, européen ou constitutionnel, le ministère public pourrait utilement intervenir, à défaut de recours des parties, au moyen de l'instrument du pourvoi dans l'intérêt de la loi qui existe depuis l'instauration de la Cour de cassation. Ce pourvoi est destiné à assurer le respect du droit sans mettre en cause l'autorité de la chose jugée par rapport aux parties.

L'article 109 de la proposition de révision renvoie à la loi pour déterminer l'organisation des juridictions. Les seuls points qui doivent être déterminés dans la Constitution même devront logiquement être la question de l'unicité ou de la dualité des ordres, de l'existence d'une Cour suprême ou d'une Cour constitutionnelle. A noter que les auteurs de la proposition de révision et le Gouvernement dans sa prise de position font à plusieurs reprises référence à des juridictions précises. Ainsi, l'article 101 cite la Cour d'appel comme juridiction compétente pour connaître des poursuites contre des ministres. L'article 114 se réfère à la Cour d'appel et à la Cour administrative pour les procédures disciplinaires

contre les magistrats. De même, les auteurs de la proposition de révision et le Gouvernement maintiennent, à l'article 119 qui reprend l'article 95*bis* de la Constitution actuelle, une référence au tribunal administratif et à la Cour administrative. Sur tous ces points, il serait selon le Conseil d'Etat plus avantageux de renvoyer à la loi sur l'organisation judiciaire.[173]

La conséquence logique des considérations qui précèdent est la suppression des différents types de juges qui sont énumérés aux articles 90 et 91 de la Constitution actuelle.

Dans la logique du maintien de deux ordres, réunis au niveau d'une Cour suprême, les articles 106 et 107, tels que proposés par le Gouvernement, pourront être repris. Ces articles seront suivis de l'article 119 de la proposition de révision dont le maintien, dans une forme modifiée, est prévu d'après la prise de position du Gouvernement. Dans le chapitre 4 relatif à la Chambre des députés, le Conseil d'Etat a préconisé d'abandonner la référence à la différenciation entre droits civils et droits politiques[174]. Or, la compétence de l'ordre judiciaire reste déterminée par rapport à ces catégories de droits. Le Conseil d'Etat préférerait retenir le raisonnement selon lequel le juge judiciaire est juge de droit commun alors que le juge administratif, au titre de ses compétences d'attribution, connaît du contentieux administratif et fiscal. Le Conseil d'Etat voudrait ajouter une autre réflexion portant sur l'usage du terme de *„contestations"* aux articles 106 et 107 de la proposition de révision repris tels quels dans la prise de position du Gouvernement. Le terme de *„contestations"* ou de „contentieux" est réducteur alors que se sont développées au fil du temps toute une série de procédures dites gracieuses affectant les droits de la personne et sur lesquels le juge judiciaire statue en dehors d'un litige; on peut citer, sans prétention d'exhaustivité, la procédure d'adoption, les procédures de protection des incapables majeurs, la protection de la jeunesse.

Au regard des considérations qui précèdent, lesdits articles 106 et 107 auraient avantage à être regroupés dans un article unique (article 87 selon le Conseil d'Etat), qui aurait la teneur suivante:

> „**Art. 87.** *Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89*[175] *à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire.*"

Cette disposition serait suivie de l'article 119, paragraphe 1er de la proposition de révision sur l'ordre administratif. Certaines adaptations d'ordre textuel devront être introduites. Ainsi, plutôt que de viser le tribunal administratif et la Cour administrative, il y aura lieu de se référer aux juridictions de l'ordre administratif. Le paragraphe 3 de l'article 119, tel que proposé par les auteurs de la proposition de révision et par le Gouvernement, pourra être omis, alors que selon le Conseil d'Etat une disposition générale spécifique prévoira l'organisation des juridictions par la loi. De même, la référence générale aux juridictions de l'ordre administratif rend superflu le maintien du paragraphe 2 de l'article 95*bis* de la Constitution actuelle qui prévoit la possibilité de créer des juridictions administratives autres que le tribunal et la Cour. Cette disposition aurait la teneur suivante:

> „**Art. 88.** *Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.*"

Les nouveaux articles 87 et 88 seront suivis de trois articles portant, le premier sur la possibilité conférée à la loi de créer d'autres juridictions, le second sur la Cour suprême et le troisième sur l'organisation judiciaire.

L'article 118 de la proposition de révision, qui prévoit que la loi règle l'organisation d'autres juridictions, sera à modifier. Le Conseil d'Etat propose de supprimer la référence aux juridictions militaires qui est dépassée dans une société moderne dans laquelle le militaire ne perd pas sa qualité de citoyen et les droits qui y sont attachés. Le régime disciplinaire des forces armées permet de répondre au besoin de réprimer des comportements contraires aux règles de fonctionnement de l'Armée. Si le maintien

---

173 Dans le chapitre 5 relatif au Gouvernement, article 101 de la proposition de révision, le Conseil d'Etat a proposé une solution pour la détermination des juridictions compétentes en matière de responsabilité pénale des membres du Gouvernement (cf. art. 83, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat).

174 Il est renvoyé à l'examen des articles 63 et 64 de la proposition de révision (article 61 selon le Conseil d'Etat).

175 Cf. articles 118 et 119 de la proposition de révision.

d'un Code pénal militaire devait s'imposer, son application pourrait parfaitement être confiée aux juridictions pénales ordinaires, à l'instar de ce qui se fait en France ou en Belgique[176].

Le maintien des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale relève certes d'un choix politique. Dans la logique de la consécration de deux ordres de juridiction réunis au niveau d'une Cour suprême, il y aurait toutefois lieu d'intégrer les juridictions du travail et celles en matière de sécurité sociale dans l'un de ces deux ordres, concrètement dans l'ordre judiciaire. Une telle intégration réglerait d'ailleurs la question des juges assesseurs non professionnels dont le statut peut poser problème au regard du principe d'impartialité et simplifierait la structure judiciaire. Une disposition générale inspirée de celle de l'article 95*bis*, paragraphe 2 de la Constitution actuelle, qui permet au législateur de créer d'autres juridictions, peut être maintenue. Ce texte sera la base des juridictions des ordres professionnels. Il pourra encore constituer le fondement du maintien des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale si elles ne sont pas intégrées dans un des deux ordres. Reconnaître au législateur le droit de créer des juridictions rend parfaitement superflu le maintien de l'article 86 de la Constitution actuelle repris sous l'article 108 de la proposition de révision qui interdit le „juge non légal". Dès lors que seule la loi peut créer des juridictions, il sera inutile de reprendre la première phrase de l'article 108 de la proposition de révision interdisant la création de juridictions si ce n'est par la loi. La seconde phrase prohibant la mise en place de juridictions extraordinaires au sens de juridictions temporaires investies de compétences particulières sera à maintenir, tant pour des raisons historiques que pour des raisons de principe.

Selon le choix du constituant quant au maintien des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, l'article proposé par le Conseil d'Etat aurait la teneur suivante:

> „**Art. 89.** *La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.*"

Si, par contre, le constituant donnait la préférence au maintien d'une évocation explicite dans la future Constitution des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, le texte de l'article ci-avant pourrait se lire comme suit:

> „**Art. 89.** (1) *La loi règle l'organisation des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.*
>
> (2) *La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.*"

En ce qui concerne la Cour suprême, il faut préciser qu'elle se situe au sommet de l'ensemble du système juridictionnel et connaît des recours pour violation de la loi introduits contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Les décisions des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, à supposer que le maintien de ces juridictions soit prévu dans le texte constitutionnel, et celles d'autres juridictions à créer par la loi, devront également relever du contrôle de la Cour suprême. Il en va de même pour les décisions des juridictions des ordres professionnels. L'article 113 de la proposition de révision, qui reprend la disposition de l'article 95 de la Constitution actuelle sur le règlement des conflits d'attribution, peut être omis alors que les questions de compétence seront réglées par la Cour suprême dans le cadre du pourvoi en cassation. Le Conseil d'Etat propose la disposition suivante:

> „**Art. 90.** *La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi.*"

L'article suivant se limite à renvoyer à la loi pour l'organisation judiciaire. Le Conseil d'Etat préconise une formulation très ouverte permettant de couvrir les juridictions de l'ordre judiciaire, de l'ordre administratif et la Cour suprême. Le texte pourra également servir de base à l'organisation d'autres

---

176 En France, la loi 82-261 du 21 juillet 1982 relative à l'instruction et au jugement des infractions en matière militaire et de sûreté de l'Etat et modifiant les codes de procédure pénale et de justice militaire a supprimé, en temps de paix, les tribunaux permanents des forces armées ainsi que le Haut tribunal permanent des forces armées.

En Belgique, les juridictions militaires en temps de paix ont été supprimées par la loi du 10 avril 2003 réglant la procédure devant les juridictions militaires et adaptant diverses dispositions légales suite à la suppression des juridictions militaires en temps de paix.

En Allemagne, les auteurs d'infractions pénales militaires sont également jugés, en temps de paix, par les juridictions pénales de droit commun.

juridictions à créer par la loi. Se pose la question de savoir si cette loi ne devrait pas être adoptée, compte tenu de son importance, avec une majorité qualifiée. Le Conseil d'Etat ne préconise pas un tel choix pour les raisons suivantes. La loi sur l'organisation judiciaire comprendra par la force des choses de nombreuses dispositions techniques pour lesquelles la majorité qualifiée ne se justifie pas. En outre, et il s'agit là de l'argument majeur, les garanties essentielles de l'indépendance de la Justice figureront dans le texte constitutionnel que toute loi sur l'organisation judiciaire devra respecter. L'article proposé par le Conseil d'Etat aurait dès lors la teneur suivante:

„**Art. 91.** *La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.*"

Ainsi qu'il sera développé lors de l'examen de la section 4, le Conseil d'Etat propose de réserver un dernier article de la section sous examen à la hiérarchie des normes devenant l'article 92.

*

**Section 2.– *Du statut des magistrats***
(selon le Conseil d'Etat)

La section 2 selon le Conseil d'Etat regroupe toutes les dispositions sur le statut des organes judiciaires et des magistrats, du siège et du ministère public.

Le premier article à figurer dans cette section est l'article 105 de la proposition de révision relatif à l'indépendance des juges. Les dispositions actuelles de la Constitution ne consacrent pas expressément ce principe, même si celui-ci est sous-jacent à la règle de l'inamovibilité des juges. Par ailleurs, les textes actuels gardent le silence sur le statut du ministère public.

Le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver la consécration formelle de l'indépendance des juges. Dans sa prise de position, le Gouvernement se rallie à la proposition émise dans l'avis des autorités judiciaires de mettre l'accent sur l'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles. La formulation de la proposition de révision a l'avantage de se référer aux *„juges"* et de distinguer ainsi plus clairement entre les magistrats du siège et ceux du ministère public. La solution pourrait consister dans une formule ayant la teneur suivante, constituant le paragraphe 1er de l'article 93 (selon le Conseil d'Etat):

„[**Art. 93.**] (1) *Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.*"

A l'instar de la Constitution belge, les auteurs de la proposition de révision entendent consacrer l'indépendance du ministère public dans les affaires pénales individuelles, sous réserve du droit pour le ministre de la Justice d'arrêter des directives générales de politique criminelle.

Le Conseil d'Etat approuve la consécration constitutionnelle du principe de l'indépendance du ministère public. Le ministère public n'est pas un organe du Gouvernement, mais une instance faisant organiquement et fonctionnellement partie intégrante de l'institution judiciaire. Son rôle dans le procès pénal ne se réduit pas à celui d'une partie demanderesse traditionnelle, mais sa mission est de veiller à l'application de la loi. Dans une série de recommandations, le Conseil de l'Europe a d'ailleurs souligné les impératifs d'indépendance du ministère public dans le système judiciaire d'une société démocratique[177].

Les formules retenues tant par les auteurs de la proposition de révision que par le Gouvernement soulèvent toutefois certaines interrogations.

Le premier problème consiste dans la lecture réductrice des compétences du ministère public qui ne se limite pas à exercer l'action publique, mais qui intervient également dans d'autres domaines, en matière civile et commerciale, en matière de protection de la jeunesse, d'entraide judiciaire internationale et dans les procédures de cassation. Le principe de l'indépendance doit également valoir dans ces fonctions judiciaires. Le Conseil d'Etat propose de s'inspirer du texte de l'article 16 du Code d'instruction criminelle qui consacre deux missions du ministère public: l'exercice de l'action publique et l'application de la loi. Cette dernière formulation permet de couvrir le rôle qu'exercera le ministère public auprès de la Cour suprême.

Le second problème, plus fondamental, est celui du rôle à réserver au *„ministre de la Justice"*. La référence à un pouvoir de directive du ministre de la Justice en matière de politique criminelle pose

177 Cf. recommandation Rec (2000) 19 du Comité des ministres aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale.

Recommandation 1604 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit.

problème à plusieurs titres, d'abord au regard de la position du ministre vis-à-vis des parquets, mais aussi vis-à-vis du Gouvernement en tant que tel et de ses membres individuels ou encore vis-à-vis de la Chambre des députés qui occupe, de par sa fonction législative, la première place dans la détermination de la politique criminelle. Les textes de la proposition de révision et de la prise de position du Gouvernement font soulever encore la question d'une référence expresse à un membre particulier du Gouvernement alors que le Gouvernement en tant que tel est un organe constitutionnel et que l'organisation interne du Gouvernement et la création de départements ministériels ne doivent pas être „anticipées" dans le texte constitutionnel. Le Conseil d'Etat considère qu'il n'est pas indiqué d'investir, dans le texte constitutionnel, un membre précis du Gouvernement de certaines fonctions. Aussi préconise-t-il la suppression de la seconde phrase du paragraphe 2 de l'article 105 de la prise de position gouvernementale au profit du texte suivant devenant le paragraphe 2 de l'article 93 (selon le Conseil d'Etat):

„[**Art. 93.**] (2) *Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.*"

Liée à la problématique de l'indépendance fonctionnelle des magistrats est la question de leur statut. Le thème du statut du magistrat peut être articulé autour de trois questions essentielles: celle de la nomination, celle de l'inamovibilité et celle du régime disciplinaire.

A cet égard, le Conseil d'Etat propose un agencement des textes constitutionnels différent de celui retenu dans la proposition de révision et dans la prise de position du Gouvernement.

Le premier point à traiter est celui de la nomination.

L'article 117 de la proposition de révision, dans la formulation retenue dans la prise de position du Gouvernement, prévoit que les magistrats du siège sont nommés par le Chef de l'Etat[178], sur proposition du Conseil national de la justice. Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette proposition. Dans un souci de visualisation de la séparation des pouvoirs, la nomination formelle par le Chef de l'Etat est à préférer à une nomination par le Gouvernement, même si la nomination par le Chef de l'Etat continue à exiger un contreseing ministériel. L'intervention dans la procédure de nomination sera une des missions essentielles du Conseil national de la justice.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer le terme de „magistrats du siège" par celui de *„juges"*, utilisé à d'autres endroits.

En ce qui concerne les magistrats du ministère public, concept qu'il faut retenir dans un souci de cohérence avec d'autres dispositions, la nomination sera effectuée, d'après le Gouvernement, par le Chef de l'Etat sur proposition du ministre de la Justice et avis conforme du Conseil national de la justice. Le Conseil d'Etat propose, à titre principal, de retenir le même mode de nomination pour l'ensemble des magistrats. Il s'agit de la suite logique de la reconnaissance de l'appartenance du ministère public au pouvoir judiciaire et de son indépendance fonctionnelle. Une assimilation des deux régimes de nomination se justifie d'autant plus que le Conseil d'Etat propose de supprimer la réserve des directives ministérielles en matière de politique criminelle. Le Conseil d'Etat sait toutefois que les parquets assument, à côté de la mission principale d'exercer l'action publique et de demander l'application de la loi, des fonctions de gestion et d'administration judiciaire pour lesquelles ils doivent agir en concertation avec le Gouvernement. Dans cette optique, le Conseil d'Etat comprend que le Gouvernement se voie investi d'un rôle dans la proposition de nomination. Plutôt que de viser la proposition gouvernementale et l'avis conforme du Conseil national de la justice, le Conseil d'Etat peut concevoir, à titre subsidiaire, un régime de proposition conjointe du Conseil national et du Gouvernement. Cette formulation présente l'avantage de reconnaître au profit du Conseil national un droit de proposition général pour tous les magistrats, tout en respectant le rôle qui doit revenir au Gouvernement dans la désignation des magistrats du ministère public. Le Conseil d'Etat rappelle que, pour les raisons développées ci-dessus, il n'y a pas lieu d'opérer une référence à un membre précis du Gouvernement.

La dernière phrase de l'article en question renvoie à la loi pour les critères, les modalités et la procédure de nomination. Le Conseil d'Etat approuve le renvoi à la loi; il préconise toutefois de remplacer le terme de „critères" par celui de *„conditions"* et de faire abstraction du concept de „modalités" qui est inclus dans le terme de *„procédure"*.

Le texte de l'article se lirait comme suit:

---

178 Il est renvoyé à l'examen de l'article 100 de la proposition de révision (article 103 selon le Conseil d'Etat) en ce qui concerne la compétence de nomination aux emplois publics.

„**Art. 94.** (1) *Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.*

(2) *Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.*"

Le texte de la version proposée à titre subsidiaire se lirait comme suit:

„**Art. 94.** (1) *Les juges sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.*

(2) *Les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition conjointe du Conseil national de la justice et du Gouvernement.*

(3) *Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.*"

La deuxième question porte sur le statut des magistrats une fois qu'ils sont nommés, à commencer par l'inamovibilité. Les auteurs de la proposition de révision maintiennent, à l'article 114, la substance de l'article 91 de la Constitution actuelle qui garantit l'inamovibilité des juges. Le Gouvernement adopte la même position tout en proposant d'adapter la terminologie. Il propose, par ailleurs, de régler deux points. Pour le statut des membres du ministère public, il est renvoyé à la loi, ce qui signifie qu'ils ne bénéficient pas des garanties constitutionnelles prévues pour les juges. Le Gouvernement propose encore d'ajouter deux paragraphes sur les procédures disciplinaires.

Le paragraphe 1er de l'article 114, qui reprend les principes énoncés dans l'article 91 de la Constitution actuelle, trouve l'assentiment du Conseil d'Etat sur le fond. Il note toutefois que l'article en cause ne vise, pour les juges, que la question des garanties de maintien en poste qui n'est qu'un aspect, il est vrai primordial, du statut. Par contre, pour le ministère public, le paragraphe 2 vise le statut en tant que tel. Pour donner une base constitutionnelle à la loi sur le statut des juges, il faut élargir la disposition. Par ailleurs, le texte, qui remonte au XIXe siècle, a une terminologie qui peut, par endroits, paraître surannée par rapport aux textes plus récents du statut de la fonction publique et de la loi sur l'organisation judiciaire ainsi que par rapport à des dispositions nouvelles que la proposition de révision entend introduire dans la Constitution. Ainsi sont utilisés, à côté des concepts traditionnels de „révocation", de „suspension" et de „déplacement", des notions dont la signification particulière n'est pas des plus claires, comme „privation du poste" ou encore „nomination nouvelle". Certains de ces concepts apparaissent une seule fois dans le texte, d'autres sont répétés sans qu'on sache si la signification reste la même. La phrase selon laquelle *„le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement"* est difficile à comprendre, alors que la nomination à un nouveau poste n'est pas un déplacement opéré du consentement de l'intéressé, mais suit une procédure particulière dans laquelle le Conseil national de la justice jouera désormais un rôle prééminent. Le déplacement, quant à lui, est une mesure disciplinaire connue qui requiert une décision de justice. Il est encore illogique de regrouper, à la dernière phrase, le cas de l'inconduite qui relève du régime disciplinaire et le cas de l'*„infirmité"*. Les notions d'*„inaptitude"* et d'„affection grave et permanente" figurant à l'article 174 de la loi sur l'organisation judiciaire ne se retrouvent pas dans le texte constitutionnel. Le libellé proposé se situe encore dans la logique d'une nomination à vie du juge et ne se prononce pas sur la cessation des fonctions pour limite d'âge. Le Conseil d'Etat propose de consacrer au paragraphe 1er le principe de l'„inamovibilité" et cela pour tous les juges, de la Cour suprême, de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que d'autres juridictions créées par la loi. Il est évident que l'inamovibilité ne vaut pas pour les assesseurs des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, si l'institution des assesseurs est maintenue. Il est également évident que le principe de l'inamovibilité ne devrait pas empêcher les présidents des juridictions à déléguer des juges pour assurer temporairement dans l'intérêt supérieur de l'organisation judiciaire des remplacements de postes vacants. Une référence aux procédures disciplinaires ne s'impose pas, alors que cette question est traitée à l'article qui porte institution du Conseil national de la justice. Il s'avère encore indiqué de faire une référence à la cessation des fonctions en raison de l'*„âge"* ou de la survenance d'une *„inaptitude"* de nature à justifier une mise à la retraite. Pour le surplus, il faut régler le cas de la *„révocation"* et de la *„suspension"* de fonctions. Il y a lieu d'ajouter une référence générale aux *„autres sanctions disciplinaires"* au niveau des mesures qui ne peuvent être adoptées que par décision de justice.

La question du statut des magistrats du ministère public doit être appréciée en relation avec la question de l'indépendance de ces fonctions et avec celle de la nomination. Même si on retient, pour la détermination de l'indépendance du ministère public, la solution de la prise de position du

Gouvernement, il est difficile de concevoir que le statut des magistrats du ministère public soit relégué à la loi. Il est en effet incohérent de prévoir, dans la Constitution, l'intervention du Conseil national de la justice pour la nomination des membres du ministère public sans prévoir une intervention similaire pour les cas de révocation, de déplacement ou de suspension. A noter que le paragraphe 3 de l'article 114 proposé dans la prise de position du Gouvernement vise la discipline des magistrats dans leur ensemble, ce qui inclut nécessairement les magistrats du ministère public. Si l'on entend rapprocher le statut du parquet de celui du siège, il faut ancrer le statut des membres du ministère public dans le texte constitutionnel. Deux solutions sont envisageables: soit prévoir des règles largement similaires pour les juges et les magistrats du ministère public, soit admettre une différenciation. Il est vrai que les constitutions des autres Etats européens, y compris ceux dans lesquels le ministère public fait partie du pouvoir judiciaire, n'ont pas retenu une assimilation totale des statuts. Encore faut-il garder une cohérence entre les procédures de nomination et celles de mutation ou de révocation. De même, ces procédures ne doivent pas aboutir à porter atteinte à l'indépendance fonctionnelle que la Constitution reconnaît au ministère public.

L'article 114, paragraphe 3 précité de la prise de position gouvernementale apparaît au demeurant très long et complexe. L'instruction des affaires disciplinaires est opérée par le Conseil national de la justice; le jugement revient, en première instance, à la Cour d'appel et, en deuxième instance, à la Cour suprême. Pour la procédure et les sanctions, le paragraphe 4 du même article renvoie à la loi. Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'articulation du paragraphe 3 avec le paragraphe 1er et avec le paragraphe 2. Il considère encore qu'il n'est pas indiqué de faire une référence à des juridictions déterminées dont la création, à l'exception de la Cour suprême, est laissée à la loi sur l'organisation judiciaire. En ce qui concerne l'organe compétent pour prononcer les sanctions, le Conseil d'Etat conçoit parfaitement que les sanctions graves comme la „*suspension*" des fonctions, le „*déplacement*" ou la „*révocation*" relèvent obligatoirement d'une juridiction. Il faut toutefois admettre que des sanctions moins graves, comme l'avertissement ou le blâme, puissent être prononcées par le chef de corps. Aussi est-il indiqué, dans le texte constitutionnel, de limiter la compétence du juge pour le prononcé d'une sanction, sachant que pour les sanctions prononcées par le chef de corps il faut prévoir un recours devant une juridiction.

Tant la proposition de révision que la prise de position du Gouvernement maintiennent, sous l'article 115, la disposition de l'article 92 de la Constitution actuelle qui exige que les *„traitements"* des magistrats soient fixés par la loi. Cette exigence a des raisons historiques alors qu'il s'agissait, au XIXe siècle, de donner une garantie d'indépendance supplémentaire aux juges par rapport au pouvoir exécutif. Dans la mesure où la fixation des traitements dans la fonction publique relève de la loi, il est inutile de maintenir ce texte.

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose d'articuler l'article en deux paragraphes, le premier portant sur le statut du juge, le second sur le statut du ministère public. Il est vrai que ces deux paragraphes ont, en partie, le même libellé; le Conseil d'Etat préconise toutefois deux dispositions séparées en vue de mieux mettre en exergue les points de divergence:

„**Art. 95.** (1) *Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87*[179].

*Les juges sont inamovibles.*

*La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.*

*Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.*

(2) *Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.*

*La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.*

*Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.*"

L'article 116 de la proposition de révision maintient telle quelle la disposition de l'article 93 de la Constitution actuelle relative aux *„incompatibilités"* des fonctions de juge. Le texte est sujet à discus-

179 Cf. art. 106 et 107 de la proposition de révision.

sion sur plusieurs points. D'abord, il se réfère aux seuls juges en omettant toute référence aux magistrats du ministère public. Ensuite, il vise uniquement les fonctions salariées. Enfin, ne sont interdites que les fonctions salariées „acceptées du Gouvernement", ce qui permettrait l'acceptation d'autres fonctions salariées. La disposition en cause doit encore être vue en relation avec d'autres dispositions constitutionnelles sur les incompatibilités entre les fonctions de magistrat et d'autres fonctions dans l'Etat.

Le Conseil d'Etat considère qu'il y a deux façons d'aborder cette problématique: soit remplacer le texte actuel par un dispositif plus détaillé et plus complet, soit régler cette question dans la loi sur le statut des magistrats. Il a une nette préférence pour la deuxième option. Si ce choix est retenu, on peut faire l'économie de l'article 116 de la proposition de révision.

Dans les chapitres relatifs à la Chambre des députés, au Gouvernement et au Conseil d'Etat, ce dernier a proposé de ne pas réserver, à chaque fois, un article sur le serment constitutionnel, mais de renvoyer à la loi.

Par voie de conséquence, il propose l'ajout d'un article afférent qui aurait la teneur suivante:

„**Art. 96.** *Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.*"

*

**Section 3.– *Du Conseil national de la justice***
(selon le Conseil d'Etat)

Conformément à l'intitulé suggéré par le Conseil d'Etat, la section 3 du chapitre relatif à la Justice portera sur le Conseil national de la justice qu'il échoirait, selon l'article 120*bis* de la prise de position du Gouvernement, d'instaurer nouvellement, alors que les auteurs de la proposition de révision ont réservé leur position sur la question.

L'institution d'un tel conseil semble controversée dans les milieux judiciaires. Le Conseil d'Etat partage l'approche du Gouvernement quant à l'utilité de créer un tel organe pour faire échapper la nomination et la discipline des magistrats à toute apparence d'emprise politique. L'institution d'un tel conseil est d'ailleurs préconisée par le Conseil de l'Europe[180] et elle a fait ses preuves dans d'autres Etats européens.

Selon la prise de position du Gouvernement, le Conseil national de la justice aura deux missions:

– garantir l'indépendance de la Justice et accompagner le fonctionnement de la Justice;
– assumer des fonctions de proposition en matière de nomination et d'instruction en matière disciplinaire des magistrats.

Les missions citées en dernier lieu relèvent d'un „conseil de la magistrature". Elles sont inspirées de dispositions similaires d'autres ordres constitutionnels et sont une garantie d'indépendance de la Justice tout en évitant les risques de corporatisme.

Au niveau de la nomination, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 117 de la proposition de loi (article 94 selon le Conseil d'Etat). Les compétences techniques du Conseil national de la justice en matière disciplinaire ne soulèvent pas de difficultés alors que le conseil a un rôle d'instruction et non pas de juge.

Les missions de garantir l'indépendance de la Justice et d'accompagner le fonctionnement de la Justice qui justifient la qualification de *„Conseil national de la justice"* soulèvent davantage d'interrogations.

---

180 Cf. recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres aux Etats membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités:

„Chapitre IV.– Conseils de la justice

26. Les conseils de la justice sont des instances indépendantes, établies par la loi ou la Constitution, qui visent à garantir l'indépendance de la justice et celle de chaque juge et ainsi promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire.

27. Au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire.

28. Les conseils de la justice devraient faire preuve du plus haut niveau de transparence envers les juges et la société, par le développement de procédures préétablies et la motivation de leurs décisions.

29. Dans l'exercice de leurs fonctions, les conseils de la justice ne devraient pas entraver l'indépendance de chaque juge."

Il est vrai que la prise de position du Gouvernement suit la recommandation précitée du Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui assigne aux conseils de la Justice un rôle de garant de l'indépendance de la Justice. Le Conseil d'Etat s'interroge toutefois sur une telle mission dans le cadre constitutionnel luxembourgeois. L'indépendance de la Justice est consacrée dans la Constitution, ce qui est la garantie suprême; elle n'a pas à être assurée par le Conseil national de la justice. Si l'indépendance de la Justice devait être mise en cause, la réponse serait d'abord judiciaire avant d'être politique au niveau de la Chambre des députés ou du Gouvernement. Il est évident que les missions du Conseil national de la justice dans la nomination des magistrats visent à assurer l'indépendance. Pour quelles raisons cette mission doit-elle être répétée, d'autant plus qu'il est malaisé de voir par quels autres instruments le Conseil national de la justice répondrait à sa mission de garantir l'indépendance de la Justice?

Plus délicate est la question du rôle d'un conseil national au niveau de la garantie d'un bon fonctionnement de la Justice. La recommandation précitée du Comité des ministres du Conseil de l'Europe insiste sur le rôle du conseil appelé à „promouvoir le fonctionnement efficace du système judiciaire". Certes, dans la recommandation précitée du Comité des ministres, cette mission est considérée comme une conséquence de la mission essentielle de sauvegarde de l'indépendance et non pas comme une fonction principale. Il n'en reste pas moins que le Conseil d'Etat peut parfaitement concevoir que le Conseil national de la justice puisse utilement assumer un rôle de recommandation en matière de bonne administration de la Justice et servir d'intermédiaire avec la société civile. Ces fonctions ne sauraient toutefois déboucher sur un pouvoir d'interférence dans l'organisation judiciaire et sur une mise en cause de l'indépendance fonctionnelle. La formulation retenue dans la prise de position du Gouvernement, selon laquelle le Conseil national de la justice va „accompagner le fonctionnement de la justice", risque toutefois, de par sa prudence, d'être vide de signification. Si le Conseil doit se voir assigner un rôle en la matière, il faudra au moins lui reconnaître le droit de formuler des recommandations.

En ce qui concerne la possibilité pour la loi de conférer au Conseil national de la justice d'autres attributions, le Conseil d'Etat émet certaines réserves. Si ces attributions sont d'ordre technique et présentent un lien avec les missions constitutionnelles, il ne se pose aucun problème de respect de la volonté du constituant. Ainsi, la compétence du Conseil en matière de nomination peut comporter celle d'organiser le recrutement. Les compétences supplémentaires conférées par la loi ne sauraient toutefois dépasser le cadre tracé par la Constitution.

Le Conseil d'Etat propose pour l'article 120*bis*, prévu dans la prise de position du Gouvernement, le libellé suivant:

„**Art. 97.** *Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94*[181].

*Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public.*

*Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.*

*La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences.*"

*

**Section 4.– *Des garanties du justiciable***
(selon le Conseil d'Etat)

Tant les auteurs de la proposition de révision que le Gouvernement dans sa prise de position maintiennent trois dispositions traditionnelles consacrant certains droits fondamentaux du justiciable: le principe du juge légal, la publicité des audiences, la motivation des décisions et leur prononcé public. Même si la portée de certaines de ces garanties est discutée à l'heure actuelle, – on peut notamment penser à la portée du principe de publicité –, le Conseil d'Etat ne considère pas qu'il soit indiqué de modifier la teneur de ces dispositions qui sont considérées comme des acquis démocratiques au XIXe siècle et qui ont également été maintenues dans les termes de l'époque dans d'autres constitutions européennes. Le Conseil d'Etat marque dès lors son accord avec le maintien des articles 110 et 111 de la proposition de révision (articles 98 et 99 selon le Conseil d'Etat) qui reprennent les articles 88 et 89 de la Constitution actuelle. Par souci de cohérence terminologique, il y a lieu de se référer au

181 Cf. art. 117 et 119, paragraphe 5 de la proposition de révision.

concept de *„juridiction“*. Le terme de *„jugement“* est à remplacer par celui de *„décision de justice“*.

Les articles en question se liraient dès lors comme suit:

„**Art. 98.** *Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice.*

**Art. 99.** *Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.*“

Pour l'exigence d'une loi en vue de la création des juridictions, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations qu'il a formulées à l'endroit de la section 1re concernant l'organisation judiciaire. Ainsi qu'il l'a déjà exposé, le maintien de la disposition de l'article 108, dans la teneur actuelle, ne s'impose pas. Le principe de l'accès au juge légal est consacré dans l'article 19 du chapitre 2 de la proposition de révision (article 18 selon le Conseil d'Etat).

Il est évident que les droits du justiciable vont au-delà de ces droits traditionnels: publicité, motivation, juge légal. On peut citer, sans prétention d'exhaustivité, l'impartialité du juge, la loyauté du ministère public, le droit du justiciable d'être entendu, le principe du contradictoire, le double degré de juridiction du moins en matière pénale, le respect du délai raisonnable, le principe *ne bis in idem*, le droit au silence. Certains de ces droits, comme l'impartialité ou le contradictoire, sont consacrés, depuis le début du XIXe siècle, par les codes de procédure. Dans la deuxième moitié du XXe siècle, ces droits ont trouvé leur expression dans des instruments internationaux, en particulier dans la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Les textes internationaux sont d'ailleurs régulièrement appliqués par les juridictions luxembourgeoises en tant que droit positif. Reste la question de savoir si, fût-ce pour des raisons qui relèvent davantage de la forme que de la substance, il y a lieu de reprendre certaines de ces garanties dans le texte constitutionnel.

Le Conseil d'Etat ne préconise pas la reprise dans la Constitution de l'ensemble des droits procéduraux qu'on trouve dans certaines constitutions étrangères ou dans des instruments internationaux. Il pourrait toutefois concevoir l'ajout d'une disposition d'ordre général prévoyant que les règles de procédure garantissent un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne précitée.[182] Les garanties à consacrer seraient l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal de la procédure, impliquant le respect du contradictoire et des droits de la défense.

Le Conseil d'Etat n'est pas d'avis qu'il y a lieu d'ajouter une série de garanties spécifiques de la procédure pénale, comme le principe du double degré de juridiction, le principe *„ne bis in idem“*, le droit de ne pas s'accuser soi-même ou encore celui de la loyauté des preuves.[183] Outre le fait que ces

---

182 Cf. Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, Art. 6.– *Droit à un procès équitable*:

„1 Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

2 Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3 Tout accusé a droit notamment à:

a être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;

b disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;

c se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;

d interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;

e se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.“

183 A côté du droit au double degré de juridiction en matière pénale (art. 2), le protocole n° 7 à la Convention européenne ajoute encore le droit d'indemnisation en cas d'erreur de justice (art. 3) et le droit à ne pas être jugé ou puni deux fois (art. 4).

principes ne sont pas formellement inscrits à l'article 6 de la Convention européenne, on peut valablement considérer que ces droits particuliers de la procédure pénale sont couverts par le concept plus général de *„caractère équitable et loyal"* auquel doit répondre toute procédure judiciaire.

Un tel article pourrait avoir la teneur suivante:

„**Art. 100.** *La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense.*"

Le Conseil d'Etat note que la question de l'indemnisation du préjudice subi par un justiciable, par exemple en raison d'une erreur judiciaire, sera évoquée dans le chapitre 8 traitant de certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat (selon le Conseil d'Etat)[184].

Une dernière question importante à traiter porte sur la consécration de la hiérarchie des normes.

L'article 95 de la Constitution actuelle prévoit le contrôle de la légalité des règlements. Il reste muet sur la question du rapport entre règlement grand-ducal et ministériel. Faute de disposition similaire pour le contrôle de constitutionnalité des lois, le juge judiciaire a considéré qu'il n'avait pas le pouvoir d'y procéder, position qui est à l'origine de la création de la Cour constitutionnelle. Le respect de la loi, en tant que norme adoptée par les représentants de la Nation, n'a pas empêché le même juge de procéder à un contrôle de conventionalité et d'écarter la norme interne, y compris constitutionnelle, en cas de contrariété avec le droit européen et international.[185]

Si la Cour constitutionnelle et le renvoi préjudiciel sont appelés à disparaître au profit d'une nouvelle Cour suprême saisie par un recours en cassation, il est évident que le juge ordinaire deviendra compétent pour veiller au respect de la conformité de la norme inférieure avec la norme supérieure. La Cour suprême devra veiller à l'uniformité et l'exactitude de ce contrôle.

Se pose la question de savoir s'il faut opérer dans la Constitution un renvoi au contrôle du respect de la hiérarchie des normes. Différentes solutions peuvent être envisagées:

– maintenir l'article 95 de la Constitution actuelle, comme le fait la proposition de révision à son article 112; cette solution pose problème alors qu'une disposition similaire fait défaut pour le contrôle de constitutionnalité et de conventionalité;
– étendre l'article 95 au contrôle de constitutionnalité; cette solution posera, de son côté, la question de la base du contrôle de conventionalité;
– étendre l'article 95 au contrôle de constitutionnalité et de conventionalité. Par rapport aux premières, la troisième solution a l'avantage de la cohérence des textes, mais soulève un problème majeur en relation avec le fondement du statut du droit international. Ce dernier est appliqué par le juge luxembourgeois en vertu de son effet direct et de la primauté qui lui revient en tant que norme supranationale. Fonder le respect du droit international et européen sur la Constitution nationale risque de soumettre le droit supranational à la Constitution et de provoquer des conflits du type de ceux qu'ont connus les ordres juridiques français ou allemand.

Restent deux solutions qui seraient à la fois juridiquement correctes et pragmatiques:

– introduire une disposition relative au respect par le juge de la hiérarchie des normes à la suite de la disposition créant la Cour suprême ou dans la section sur les garanties constitutionnelles du justiciable, disposition qui aurait plus une nature déclarative que constitutive;
– ne plus reprendre l'article 95 de la Constitution actuelle en admettant que tout juge, sous le contrôle de la Cour suprême, veille évidemment et nécessairement à la hiérarchie des normes et que la Cour suprême, compétente pour veiller au respect de la loi, contrôle le respect de la hiérarchie des normes.

Le Conseil d'Etat aurait une préférence pour cette dernière solution. Cet article serait à insérer à la suite de l'article sur la Cour suprême:

„**Art. 92.** *Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures*[186].*"*

---

184 Il est renvoyé à l'article 102 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.

185 Cf. Cass. crim., 14 juillet 1954, Pas. 16, p. 150; TA, 25 juin 1997 (p. 799 et 800), confirmé par CA, 11 décembre 1997 (p. 805C et 10191C) (CUE, 15 juillet 1964) (aff. 6164 *Costa c/ Enel*).

186 Le terme de *„norme de droit supérieure"* est tiré de l'article 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

## Chapitre 8.– Des relations internationales

Dans les considérations générales du présent avis, le Conseil d'Etat a rappelé l'avantage qu'il accorde à une approche organique pour tracer le cadre des dispositions institutionnelles prévues par la proposition de révision.

Il estime dès lors qu'il convient de renoncer à insérer dans la Constitution future un chapitre à part pour traiter des relations internationales. Il propose de reprendre les dispositions faisant l'objet du chapitre sous examen parmi celles relatives aux compétences institutionnelles afférentes, à l'exception de l'article 122 dont il est tenu compte au chapitre 1er suivant la structure qu'il a suggéré de donner à la future Constitution.

*Article 121 (Article 44 selon le Conseil d'Etat)*

Selon la tradition constitutionnelle, partagée en la matière avec les autres démocraties européennes, il appartient au Chef de l'Etat de faire les traités, compétence qui inclut l'accomplissement des formalités de leur ratification et le pouvoir de les dénoncer éventuellement, à moins qu'une clause de dénonciation spécifique d'un traité déterminé ne prévoie une voie différente pour mettre fin à l'engagement conventionnel des parties contractantes.

La révision de l'article 37 de la Constitution, le 15 mai 1919, avait aboli la pratique des traités secrets et avait fait dépendre de l'assentiment de la Chambre des députés l'effet de tout traité nouvellement conclu. Depuis la révision du 25 octobre 1956, les dispositions constitutionnelles relatives aux traités revêtent leur forme actuelle, sauf pour ce qui est de la définition de la majorité qualifiée requise pour l'approbation parlementaire des traités comportant un transfert de droits souverains à des institutions de droit international qui résulte de la révision du 21 juin 2005.

La commission parlementaire entend reprendre sous une forme modifiée les dispositions de l'article 37, premier alinéa de la Constitution actuelle pour en faire l'article 121 de sa proposition de révision.

Quant au texte proposé, celui-ci constitue une copie quasi littérale du libellé suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mars 2004 relatif à la proposition de révision de l'article 37 du 10 octobre 2002[187] qui, par après, a été retirée du rôle de la Chambre des députés en date du 13 octobre 2009.

A l'époque, le Conseil d'Etat avait rappelé qu'„En règle générale, pour pouvoir sortir ses effets dans notre ordre juridique, un traité international doit avoir été négocié, signé et ratifié par l'autorité compétente, approuvé, promulgué et publié dans les formes prescrites et être valable au regard du droit international". Il avait en outre proposé „de s'en tenir à l'orientation actuelle de l'article 37 qui ne mentionne que le Grand-Duc dans le contexte de la procédure externe de conclusion des traités internationaux", tout en estimant que „Cette approche est d'autant plus justifiée que l'octroi de pleins pouvoirs, comme toute disposition du Grand-Duc, doit en vertu de l'article 45 de la Constitution être contresigné par un membre du Gouvernement responsable au sens de l'article 78".

Il avait encore argué qu'„il est généralement admis que la prérogative de faire les traités a nécessairement comme corollaire le droit de les défaire. Aucune nécessité impérieuse ne plaiderait partant en faveur d'une disposition positive complétant en ce sens la Constitution".

Le Conseil d'Etat estime indiqué d'approfondir l'analyse des règles constitutionnelles régissant l'adoption des traités et leur éventuelle dénonciation qu'il avait entamée en 2004 et qui trouve son reflet dans la volonté de la commission parlementaire de reprendre le libellé qu'il avait suggéré à l'époque comme contenu de l'article 121 de la proposition de révision, ainsi que dans la décision du Gouvernement de s'y rallier aux termes de sa prise de position précitée.

Conformément à la pratique institutionnelle luxembourgeoise fondée sur les dispositions pertinentes de la Constitution actuelle, il est admis que la négociation et la signature des traités sont le propre du pouvoir exécutif et que la ratification, comme acte d'engagement formel de l'Etat, appartient au Chef de l'Etat. La procédure externe de conclusion des traités ne fait donc intervenir que le Gouvernement au niveau de la négociation et le Chef de l'Etat au niveau de la ratification. Ils exercent conjointement le *„treaty making power"*. Or, le Luxembourg ne saurait s'engager sur le plan international qu'à condition d'observer sur le plan interne les exigences constitutionnelles qui disposent depuis la révision de 1919 qu'aucun traité n'a d'effet qu'à moins d'avoir été approuvé par la Chambre des députés. La

187 Cf. doc. parl. n° 5034[2].

Chambre n'intervient cependant pas dans l'élaboration à proprement parler des traités, car „les textes conventionnels sont soumis à l'assentiment de la Chambre à un moment où ils sont pleinement élaborés et fixés *ne varietur*, de manière que le Parlement n'exerce à leur égard qu'un droit d'approbation globale ou de rejet global".[188]

Conformément à son avis précité du 16 mars 2004, le Conseil d'Etat propose de maintenir cette approche pour l'avenir d'autant plus qu'elle s'avère en ligne avec les autres constitutions européennes.[189]

Se pose par ailleurs la question de la dénonciation de traités ratifiés par le Grand-Duché de Luxembourg. En 2004, le Conseil d'Etat avait considéré la compétence de défaire des traités comme corollaire de la compétence de les faire. Cette approche rejoint celle de la doctrine de nos pays voisins qui tend dans le même sens.[190] Il s'ensuit que, tout comme il appartient au Chef de l'Etat de faire un traité, il assume également la compétence pour le défaire, à moins que le traité n'énonce lui-même les règles d'une éventuelle dénonciation qui écarteraient toute intervention du *„treaty making power"*. La question de la dénonciation trouve dès lors dans cette hypothèse particulière une réponse dans le traité même. En dehors de cette hypothèse, il n'y a cependant pas de réponse à celle de savoir si dans tous les autres cas la dénonciation par le Chef de l'Etat d'un traité qu'il a ratifié suite à l'approbation par la Chambre des députés requiert, par application du principe du parallélisme des formes, l'approbation du législateur.

Contrairement à l'obligation constitutionnelle de s'assurer de l'accord du Parlement en vue de la ratification d'un traité, pareille exigence n'est pas prévue en relation avec la dénonciation. Il en a été déduit que, dans la mesure où la Constitution assortit la compétence du Chef de l'Etat de faire les traités de l'exigence d'une approbation parlementaire et que cette exigence n'est pas explicitement mentionnée en relation avec la dénonciation d'un traité, la compétence pour défaire un traité relève des attributions du Chef de l'Etat sans qu'à cet effet il ait besoin de requérir l'assentiment de la Chambre des députés. „A la différence du droit de faire les traités, l'exercice du droit de les dénoncer n'est soumis à aucune condition particulière par la constitution"[191]. Dans plusieurs avis portant sur la matière, le Conseil d'Etat a également soutenu ce point de vue.

L'exclusion du Parlement de la procédure de dénonciation d'un traité tiendrait par conséquent au fait que les textes constitutionnels omettent usuellement de faire formellement de l'intervention du Parlement une condition de la dénonciation à l'instar de l'exigence constitutionnelle d'une approbation parlementaire des traités à ratifier.[192] Rien n'empêcherait par contre la Constitution de prévoir que la dénonciation d'un traité requiert au préalable l'accord du Parlement, tout en réservant par ailleurs la situation particulière où le traité à dénoncer comporte lui-même les règles à suivre à cet effet. L'inscription d'une telle option dans la Constitution aurait pour elle l'avantage d'un strict respect du principe du parallélisme des formes. Cette option semble également avoir eu dans le passé la faveur de la Chambre des députés, à en juger par la proposition de révision précitée de l'article 37 de la Constitution actuelle du 10 octobre 2002.

Le Conseil d'Etat pourrait dès lors marquer son accord avec une disposition constitutionnelle réservant formellement au Chef de l'Etat la compétence de faire et de défaire les traités et correspondant *grosso modo* à la proposition de texte reprise dans son avis du 16 mars 2004. Par ailleurs, il pourrait marquer son accord avec l'approche adoptée dans la proposition de révision précitée de 2002, à condition de réserver l'hypothèse où le traité comporte ses propres règles de dénonciation.

---

188 Cf. Pierre Pescatore, Introduction générale à la science du droit, 1960, p. 172.

189 Cf. Constitution belge, art. 167, paragraphe 2: „Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3 (compétence internationale des gouvernements de communauté et de région)."

Constitution espagnole, art. 63, paragraphe 2: „Il incombe au roi d'exprimer le consentement de l'Etat à s'engager par des traités internationaux, conformément à la Constitution et à la loi."

Loi fondamentale allemande, art. 58, paragraphe 1er, deuxième phrase: „[Der Bundespräsident] schliesst im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten."

Constitution française, art. 52, premier alinéa: „Le Président de la République négocie et ratifie les traités."

190 Cf. Jacques Dehaussy: Les traités (validité temporelle des effets des traités: extinction, suspension et révision des traités). Juris-classeur du droit international (fasc. 12-D) 2.1960, p. 1.

191 Cf. Pierre Pescatore, Conclusion et effet des traités internationaux selon le droit constitutionnel, les usages et la jurisprudence du Grand-Duché de Luxembourg, 1964, p. 27.

192 Cf. *op.cit.* P. Pescatore; J. Dehaussy, ainsi que Joe Verhoeven, Droit international public, 2000.

En fin de compte, il voudrait encore faire remarquer que la façon de lever d'éventuelles réserves formulées au moment de la ratification d'un traité et ayant été approuvées par la Chambre des députés dans le cadre de l'approbation du traité concerné devra être traitée par analogie aux modalités de dénonciation d'un traité.

Quant à la terminologie, le Conseil d'Etat propose de s'en tenir au texte de la Constitution actuelle selon lequel le Grand-Duc *„fait [et défait] les traités"*. A l'instar de nombre d'autres constitutions européennes, l'expression „faire un traité" doit être entendue comme englobant tous les actes menant à la conclusion d'un traité au sens de l'article 6 de la Convention sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969 et approuvée par la loi du 4 avril 2003.

En ce qui concerne la place de cette disposition dans la future Constitution, le Conseil d'Etat propose l'insertion d'un article nouveau dans le chapitre 3, immédiatement avant l'article traitant du pouvoir réglementaire. Selon la numérotation qu'il a prévue, cet article portera le numéro 44 et serait libellé comme suit:

„**Art. 44.** *Le Chef de l'Etat 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; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.*"

*Article 122 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

Cet article reprend les dispositions de l'article 49*bis* de la Constitution actuelle.

Tout en renvoyant à l'article 5 (nouveau) qu'il a proposé d'ajouter *in fine* de la section 1re du chapitre 1er de la proposition de révision selon la structure que le Conseil d'Etat suggère de réserver au texte constitutionnel, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article sous examen.

*Article 123 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

En renvoyant à son examen des articles 54, 55, 97 et 123 (article 45 selon le Conseil d'Etat) et à sa proposition de texte concomitante, le Conseil d'Etat propose la suppression de l'article 123 de la proposition de révision.

*Article 124 (Article 41, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le contenu de l'article sous examen, qui figure avec le même libellé sous le numéro 118 dans la Constitution actuelle.

Il propose cependant de ne se référer qu'aux obligations qui découlent du Statut de la Cour pénale internationale, alors que la convention en question est entre-temps entrée en vigueur.

En outre, il rappelle que l'introduction du libellé actuel de l'article 118 lors de la révision de la Constitution le 8 août 2000 a, au regard du caractère inviolable de la personne du Grand-Duc, et de sa compétence de commander l'Armée (cf. articles 4 et 37, sixième alinéa de la Constitution actuelle), constitué un préalable pour la ratification par le Grand-Duché de Luxembourg du Statut de la Cour pénale internationale. Aussi estime-t-il opportun de mettre à profit la refonte du texte constitutionnel pour regrouper les dispositions en cause. Dans ces conditions, le texte actualisé de l'article sous examen aura sa place à l'article 41, troisième alinéa (selon le Conseil d'Etat)[193] de la section 1re (relative aux fonctions du Chef de l'Etat) du chapitre 3 (réservé au Grand-Duc), selon la structure que le Conseil d'Etat suggère de réserver à la future Constitution.

Le troisième alinéa dudit article 41 se lirait comme suit:

„[*Sa personne est inviolable.*] *Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.*"

193 Art. 124 de la proposition de révision.

## Chapitre 9.– De la Force publique
## Chapitre 10.– Des Finances
## (**Chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**, selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'introduire dans la Constitution un nouveau chapitre intitulé *„De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat"*. Ce chapitre porte le numéro 8 dans la structure du texte constitutionnel que le Conseil d'Etat propose et remplacerait les chapitres 9 et 10 de la proposition de révision, respectivement intitulés *„De la Force publique"* et *„Des Finances"*.

Le nouveau chapitre 8 regrouperait des dispositions qui se rapportent, à des titres divers, à l'administration de l'Etat et qui se retrouvent, souvent de manière inchangée, déjà dans la Constitution actuelle. Il s'agit des articles suivants de la proposition de révision, à savoir:

– article 40, extrait du chapitre 2.– *Des libertés publiques et des droits fondamentaux*;
– articles 100 et 101, paragraphe 3, extraits du chapitre 5.– *Du Gouvernement*;
– articles 125, 126 et 127, formant le chapitre 9.– *De la Force publique*;
– articles 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134 et 135, formant le chapitre 10.– *Des Finances*;
– article 140, extrait du chapitre 13.– *Dispositions particulières*.

Dans la mesure où les dispositions en question toucheront les unes à des questions d'ordre général relatives à l'administration et les autres aux finances publiques, le Conseil d'Etat suggère de subdiviser le chapitre nouveau en deux sections intitulées:

– Section 1re.– *Des règles générales d'administration*;
– Section 2.– *Des finances publiques*.

La section 1re comprendra les articles 140, 40, 100, 101, paragraphe 3, et 125 (articles 101 à 104 selon le Conseil d'Etat).

La section 2 portera sur les articles 128 à 135 de la proposition de révision (articles 105 à 108 selon le Conseil d'Etat).

*

### Section 1re.– *Des règles générales d'administration*
(selon le Conseil d'Etat)

*Article 125 (Article 104 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article figure au chapitre 9 de la proposition de révision, intitulé *„De la Force publique"*. Le chapitre qui porte le même intitulé dans la Constitution actuelle regroupe les articles 96, 97 et 98 dont le texte est resté pratiquement inchangé depuis 1848. Lors de la révision constitutionnelle du 13 juin 1989, la référence à la Gendarmerie, qui figurait à l'article 97, fut remplacée par la référence aux „forces de l'ordre". L'expression „forces de l'ordre" devait englober à la fois le corps de la Gendarmerie grand-ducale et le corps de la Police, sans toutefois préjuger d'une éventuelle fusion des deux corps. La fusion s'est finalement réalisée par la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police. Elle a donné naissance au corps de la Police grand-ducale et à l'Inspection générale de la Police.

Dans son avis du 21 février 1989 relatif à la modification constitutionnelle précitée de 1989, le Conseil d'Etat avait critiqué l'introduction dans la Constitution de la notion de „forces de l'ordre". D'abord, parce que cette notion qui n'est définie par aucune loi est trop vague pour figurer dans un texte constitutionnel et, ensuite, parce qu'elle recouvre, au-delà des corps visés[194], tous les organes étatiques habilités à exercer des pouvoirs de police. Les critiques du Conseil d'Etat de l'époque étaient restées vaines.

Contrairement à la notion de „forces de l'ordre", celle de *„force publique"* présente des contours plus précis. L'article 1er de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire énonce

194 A l'époque, il s'agissait de l'Armée, de la Gendarmerie et de la Police.

en effet que „la force publique comprend: 1° l'Armée, 2° la Police grand-ducale".[195] La même conception de *„force publique"* se retrouve dans la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales. Finalement, l'article 1er de la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police englobe encore l'Inspection générale de la Police dans la force publique.

Le Conseil d'Etat considère toutefois que les définitions légales citées ne sont pas exhaustives et que d'autres agents et corps armés de l'Etat ou des communes sont également à inclure dans le concept de *„force publique"*, pour autant qu'ils répondent à la définition qui suit. A cet égard, il examinera plus particulièrement le cas de l'Administration des douanes et accises. Mais la question se pose aussi pour d'autres agents et services, comme, par exemple, les garde-champêtre et les garde-forestiers visés par l'article 14 du Code d'instruction criminelle.

La notion de *„force publique"* fut introduite dans la législation française par l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 dans les termes suivants: „La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée." Le concept de *„force publique"* „recouvrait en effet toutes les forces, c'est-à-dire toutes les organisations d'hommes et de services, disposant, sous certaines conditions, d'un droit et d'un pouvoir de coercition dans le double but de „défendre l'Etat contre l'ennemi du dehors et d'assurer au dedans le maintien de l'ordre et l'exécution des lois" (Const. 3 sept. 1791, Titre IV.– *De la force publique*, art. 1er)"[196]. Selon une définition française contemporaine, „la force publique regroupe l'ensemble des forces civiles et militaires susceptibles de participer soit à des missions de police soit à la défense nationale. Les forces de police sont celles qui, civiles ou à statut militaire, exécutent des missions de police en utilisant, éventuellement, la coercition"[197].

Les attributions légales[198] de l'Administration des douanes et accises, dont les agents sont armés[199], portent, à côté de ses compétences douanières et fiscales, sur des matières aussi diverses que la „réglementation communautaire et/ou législation ou réglementation nationale notamment dans les domaines de l'économie, de la santé publique, du travail, des transports, de la politique agricole commune, de la protection de l'environnement ainsi que de la sécurité publique et de la police générale" ou encore „la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie". La loi du 9 juin 1994 ayant pour objet d'habiliter les agents de l'Administration des douanes à exercer certaines attributions de la police générale autorise les agents de cette administration à effectuer, sous certaines conditions, des contrôles de personnes, „dans les mêmes conditions et avec les mêmes pouvoirs que les agents de la police générale", et même à retenir les „personnes faisant l'objet d'un ordre de justice", ainsi que celles contre lesquelles „il existe des indices graves d'avoir commis un crime ou un délit, en vue de l'application de l'article 39 du Code d'instruction criminelle". Dans l'exercice des missions mentionnées, les agents de l'Administration des douanes et accises exécutent des opérations de police ou participent à l'exécution de telles opérations et peuvent ainsi être amenés à utiliser la coercition. Ce critère est suffisant pour ranger l'Administration des douanes et accises dans la catégorie de la force publique, prise dans le sens de la définition qui suit.

En ce qui concerne le concept de *„force publique"*, il y a lieu de préciser qu'il comprend uniquement les *„forces"* civiles ou militaires qui sont habilitées à exercer matériellement la coercition. En matière de police, administrative ou judiciaire, le concept n'englobe pas les autorités de police. Celles-ci disposent de la compétence d'édicter des actes juridiques normatifs ou répressifs qui reçoivent leur exé-

---

195 Cette définition de la Force publique a une longue tradition en droit public luxembourgeois. Paul Eyschen, dans son ouvrage „Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg", regroupait déjà sous le concept de *„Force publique"* (*„bewaffnete Macht"*) l'Armée (*„Freiwilligenkompagnie"*) et la Gendarmerie (cf. Paul Eyschen, Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg, Tübingen, 1910, p. 147).

196 Jurisclasseur administratif, Fasc. 201: „Forces de police.– Définition et mission", 2005.

197 *Ibid.*

198 Cf. loi modifiée du 27 juillet 1993 portant organisation de l'administration des douanes et accises, art. 1er.

199 Cf. Arrêté royal belge modifié du 18 juillet 1977 portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises, publié par règlement ministériel du 4 octobre 1977. Les modifications successives de l'arrêté royal précité ont chaque fois été publiées à Luxembourg par des règlements ministériels.

Règlement ministériel du 29 novembre 2011 portant publication de l'arrêté ministériel belge du 4 novembre 1992 relatif aux armes faisant partie de l'équipement réglementaire des agents de l'Administration des douanes et accises et aux dispositions particulières concernant la détention, la garde et le port de ces armes (modifié par l'arrêté ministériel belge du 29 juin 1999).

cution matérielle par les forces de police, lesquelles, dans l'exercice de leur mission d'exécution, utilisent, le cas échéant, la contrainte légitime.

Suite aux précisions qui précèdent, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le texte de l'article 125 de la proposition de révision, tout en notant que le Gouvernement, dans sa prise de position, s'y rallie également. Pour des raisons de cohérence dans la terminologie employée, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'expression *„font l'objet d'une loi"* par celle de *„sont réglées par la loi"*.

Le texte de l'article sous examen, qui prendrait la numérotation 104 selon la structure de la Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 104.** *L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.*"

*Article 126 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

Cet article dispose que *„Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi"*.

A cet égard, l'article 37, sixième alinéa de la Constitution actuelle dispose que „le Grand-Duc commande la force armée".

Le pouvoir du Grand-Duc de commander la force armée était déjà inscrit dans la Constitution de 1848 et devait lui permettre de veiller au maintien de l'ordre et à la sauvegarde de la sûreté du pays.

Le Conseil d'Etat considère que l'article 126 de la proposition de révision est redondant par rapport à l'article 125 (article 104 selon le Conseil d'Etat), alors que l'armée fait partie de la force publique dont l'organisation et les attributions sont des matières réservées à la loi. Dans cette logique, il est inutile de consacrer à l'armée un article à part. Le rôle symbolique du Chef de l'Etat en ce qui concerne l'armée peut faire l'objet d'une disposition de la loi d'organisation militaire. Le Conseil d'Etat propose en conséquence de supprimer l'article 126 de la proposition de révision.

L'article 98 de la Constitution actuelle prévoit la possibilité de former une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi. La proposition de révision ne reprend plus cette disposition qu'elle entend supprimer purement et simplement, au motif qu'elle est restée lettre morte depuis plus de 160 ans. Dans sa prise de position, le Gouvernement y donne son accord. Le Conseil d'Etat approuve également la suppression du texte constitutionnel faisant référence à la notion de „garde civique". Ceci d'autant plus que la Constitution ne définit pas la notion et que le législateur n'a pas pris l'initiative de lui conférer un contenu concret, sauf quelques applications sporadiques au XIXe siècle et avant la Deuxième Guerre mondiale.

*Article 127 (Article 76 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 127 de la proposition de révision maintient, avec certaines adaptations, l'article 37 de la Constitution actuelle qui prévoit que le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après autorisation de la Chambre des députés s'exprimant à la majorité qualifiée.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le maintien de cette disposition pour les raisons suivantes.

Dans l'histoire du Grand-Duché de Luxembourg, le Chef de l'Etat n'a jamais été amené à déclarer la guerre ou la cessation de la guerre. La Chambre n'a jamais procédé à un vote en ce sens. Ceci n'a pas empêché le Grand-Duché d'être l'objet d'actes d'agression et de se trouver *de facto* en état de guerre. De même, des forces luxembourgeoises ont participé et participent à des interventions militaires à l'étranger, notamment dans le cadre d'opérations des Nations Unies ou de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, sans que l'état de guerre ait été formellement déclaré. Aujourd'hui la question se focalise dès lors sur le rôle de la Chambre des députés en relation avec la décision de participation à de telles interventions militaires, car la sauvegarde des droits de la Chambre n'est pas assurée par le texte constitutionnel actuel.

La notion juridique de „déclaration de guerre", qui continue à figurer dans une série de constitutions européennes, renvoie à des conceptions du XIXe et du début du XXe siècles où l'ordre juridique international reconnaissait le *„ius ad bellum"* des Etats tout en soumettant le recours à la guerre à certaines pratiques ou formalités diplomatiques.[200] La Charte de l'Organisation des Nations Unies ne

200 La Convention III de La Haye du 18 octobre 1907 subordonne l'ouverture des hostilités à „un avertissement préalable et non équivoque, qui aura soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle" (art. 1er); cette convention précise encore que „l'état de guerre devra être notifié sans retard aux puissances neutres" (art. 2).

mentionne la guerre que dans son préambule pour la qualifier de „fléau“ et interdit tout recours à la „force“ et toute menace d'y recourir, sous réserve du droit individuel ou collectif de légitime défense. Le *„ius belli“* ancien est devenu le „droit des conflits armés“. L'article 2 commun aux quatre conventions de Genève de 1949 dispose expressément que „la présente Convention s'appliquera en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé surgissant entre deux ou plusieurs des hautes parties contractantes même si l'état de guerre n'est pas reconnu par l'une d'elles“.

Le Luxembourg est partie contractante au Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949[201] qui implique un automatisme d'assistance, y compris militaire, si un des partenaires fait l'objet d'une attaque armée, qu'il y ait eu déclaration de guerre formelle ou non. Le respect des engagements internationaux du Luxembourg ne saurait dépendre d'une déclaration de guerre formelle du Chef de l'Etat suivant un vote de la Chambre.

Le Conseil d'Etat note encore que les mesures adoptées au niveau international contre un Etat auteur d'actes d'agression prennent souvent la forme de sanctions économiques ou financières au sens de l'article 41 de la Charte des Nations Unies. Ces sanctions ne constituent pas juridiquement des actes comportant l'emploi de la force armée qu'on pourrait rattacher au concept de guerre. Le Chef de l'Etat peut d'ailleurs recourir, dans cette matière, à des règlements fondés sur le constat de l'état d'urgence.[202]

Ces considérations amènent le Conseil d'Etat à penser que la déclaration de guerre est un instrument juridique dépassé, non conforme au droit international et de surcroît inadapté pour garantir les droits du Parlement. Il propose dès lors de ne pas reprendre le texte actuel dans la future Constitution.

Deux options s'offrent.

On peut omettre toute référence à une intervention armée en considérant que la question est régie par les traités internationaux auxquels le Luxembourg est partie et que les droits de la Chambre des députés sont assurés par le contrôle politique qu'elle exerce sur le Gouvernement en matière de politique étrangère. Une telle solution présente l'inconvénient de soustraire, du moins dans un premier temps qui est décisif, une intervention de type militaire à une saisine de la Chambre.

L'autre option consiste à réserver une disposition constitutionnelle particulière à cette question en précisant les compétences de la Chambre des députés. Deux solutions sont envisageables.

On pourrait instituer une saisine de la Chambre appelée à constater l'„état de défense“ au sens du droit constitutionnel allemand (*„Verteidigungsfall“*)[203]. La reprise de cette notion impliquerait toutefois une réglementation plus détaillée des conséquences de la proclamation de l'état de défense, à

---

201 Cf. Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949, art. 5:

„Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.“

202 Cf. art. 55, deuxième alinéa de la proposition de révision (art. 45, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat).

203 Loi fondamentale allemande, art. 115a:

„(1) Die Feststellung, daß das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird oder ein solcher Angriff unmittelbar droht (Verteidigungsfall), trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates. Die Feststellung erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

(2) Erfordert die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln und stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlussfähig, so trifft der Gemeinsame Ausschuss diese Feststellung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder.

(3) Die Feststellung wird vom Bundespräsidenten gemäß Artikel 82 im Bundesgesetzblatte verkündet. Ist dies nicht rechtzeitig möglich, so erfolgt die Verkündung in anderer Weise; sie ist im Bundesgesetzblatte nachzuholen, sobald die Umstände es zulassen.

(4) Wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen und sind die zuständigen Bundesorgane außerstande, sofort die Feststellung nach Absatz 1 Satz 1 zu treffen, so gilt diese Feststellung als getroffen und als zu dem Zeitpunkt verkündet, in dem der Angriff begonnen hat. Der Bundespräsident gibt diesen Zeitpunkt bekannt, sobald die Umstände es zulassen.

(5) Ist die Feststellung des Verteidigungsfalles verkündet und wird das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen, so kann der Bundespräsident völkerrechtliche Erklärungen über das Bestehen des Verteidigungsfalles mit Zustimmung des Bundestages abgeben. Unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 tritt an die Stelle des Bundestages der Gemeinsame Ausschuss.“

l'instar de ce qui est prévu aux articles 115b à 115l de la Loi fondamentale allemande. Encore faut-il relever que ce régime ne couvre pas le droit de décision de la Chambre des députés pour des interventions militaires organisées au niveau international, alors que ces opérations peuvent parfaitement avoir lieu en dehors d'un „état de défense".

Une deuxième solution, qui aurait la faveur du Conseil d'Etat, consiste à prévoir la saisine de la Chambre aux fins d'autoriser l'intervention de forces luxembourgeoises à l'étranger. Une telle formule aurait l'avantage de couvrir non seulement les opérations militaires proprement dites, mais également les opérations de maintien de la paix ou des opérations humanitaires, en particulier celles sous l'égide des Nations Unies. Deux précisions s'imposent. Le renvoi est à faire à la *„force publique"* au sens de l'article 125 de la proposition de révision (article 104 selon le Conseil d'Etat). A noter que l'article 2 de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales vise expressément „l'envoi de contingents de la Force publique". L'autorisation de la Chambre des députés ne doit pas nécessairement prendre la forme d'une loi particulière pour chaque intervention. A l'instar de la loi précitée de 1992, on peut envisager le recours à une loi-cadre qui organise la saisine de la Chambre et les formes d'autorisation.

Dans l'optique ci-avant, le texte appelé à remplacer l'article 37 de la Constitution actuelle devrait figurer à la fin de la section 4 du chapitre 4 consacrée aux autres attributions de la Chambre des députés.

Le Conseil d'Etat propose d'y réserver la teneur suivante:

> „**Art. 76.** *La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.*"

*

**Section 2.– *Des finances publiques***
(selon le Conseil d'Etat)

*Articles 128, 129 et 130 (Article 105 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat constate que la proposition de révision ne reprend plus le texte de l'article 102 de la Constitution actuelle, sans que cette suppression ne donne lieu à commentaire ni à l'exposé des motifs ni au commentaire des articles.

L'article 102 de la Constitution actuelle a la teneur suivante:

> „*Hors les cas formellement exceptés par la loi aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.*"

Ce texte provient de la Constitution belge de 1831 d'où il fut, après quelques adaptations, repris par notre Constitution de 1848. Depuis lors, il figure dans toutes nos constitutions jusqu'à ce jour.

Malgré son libellé un peu désuet, la disposition garde toutefois sa raison d'être. Elle garantit en effet qu'il appartient au législateur d'arrêter le principe et les modalités de fixation de toutes sortes de droits, taxes et autres rétributions n'ayant pas le caractère d'impôt, perçus par nombre d'entités publiques à vocation surtout industrielle et commerciale, lorsqu'il s'agit d'en charger non le contribuable mais l'usager qui y a effectivement recours, des frais de fonctionnement des services prestés.

Pour cette raison et à défaut d'arguments justifiant l'abolition de l'article 102 de la Constitution en vigueur, le Conseil d'Etat est réticent à supprimer purement et simplement cette disposition de la nouvelle Constitution. Faute de comprendre l'intérêt de cette abolition, il suggère aux auteurs de la proposition de révision d'en maintenir le principe. En attendant la clarification de cette question, le Conseil d'Etat propose de garder provisoirement le texte de l'article 102 de la Constitution actuelle dans la proposition de révision. Au cas où il s'avérerait que le principe y énoncé mériterait d'être maintenu, le Conseil d'Etat préconiserait une reformulation du texte dans un langage contemporain.

L'article 128 de la proposition de révision figure, avec un libellé légèrement différent, à l'article 99 de la Constitution actuelle, dont elle forme la première phrase.

Selon la disposition sous examen, le législateur doit donner son consentement à tout impôt à percevoir par le pouvoir exécutif sur les contribuables. Cette règle de principe constitue dans les régimes de démocratie parlementaire l'un des principaux moyens du contrôle exercé par le Parlement sur le

Gouvernement. Le principe du consentement du Parlement à l'établissement de l'impôt se retrouve déjà dans la Constitution belge de 1831 et dans notre Constitution de 1841. La disposition remonte, dans sa teneur actuelle, à la Constitution de 1848.

Le droit d'établir l'impôt à percevoir par voie d'autorité sur les contribuables est un acte de souveraineté par excellence dont la compétence doit être réservée au législateur qui en fixe, par une loi formelle, les règles essentielles concernant l'assiette, le taux et le recouvrement[204]; les modalités d'application peuvent être arrêtées par le pouvoir exécutif.

L'article 129 de la proposition reprend de manière inchangée le libellé de l'article 100 de la Constitution actuelle.

La disposition sous avis trouve son origine dans la Constitution belge de 1831, d'où elle fut reprise par la Constitution luxembourgeoise de 1848. Elle énonce une autre règle fondamentale du droit des finances publiques, à savoir celle de l'annualité des impôts qui exige l'intervention annuelle du législateur en vue d'autoriser le Gouvernement à prélever les impôts nécessaires au fonctionnement de l'Etat. Combinée à la règle de l'annualité budgétaire, inscrite à l'article 104 de la Constitution actuelle et à l'article 133 de la proposition de révision, elle constitue un autre instrument de contrôle efficace du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, indispensable au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire.

L'article 130 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 101 de la Constitution actuelle.

La disposition sous avis énonce le principe d'égalité devant l'impôt, qui est une application particulière du principe général d'égalité devant la loi inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution actuelle[205] (article 17, premier alinéa de la proposition de révision, article 16, paragraphe 1er, premier alinéa selon le Conseil d'Etat). Elle provient de l'article 112 de la Constitution belge de 1831, qui a été repris comme article 105 dans la Constitution de 1848, qui est devenu l'article 101 de la Constitution de 1856, et qui est resté inchangé depuis lors quant à son libellé et quant à sa numérotation.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'en présence de la règle constitutionnelle plus générale de l'égalité devant la loi, la première phrase de l'article sous avis peut être supprimée. Pour des raisons historiques, il ne s'opposerait toutefois pas à son maintien dans la Constitution.

La deuxième phrase de l'article sous avis permet à la loi formelle d'accorder aux contribuables des exemptions ou modérations d'impôts, à condition „que tous ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions de fait soient soumis à l'impôt d'une manière égale[206]". Le Conseil d'Etat est d'avis que le principe énoncé par cette disposition doit être maintenu, alors qu'il sert de base constitutionnelle à de multiples dispositions particulières relevant du droit fiscal, qui introduisent des modérations ou exonérations en faveur de certains groupes de contribuables, de certaines catégories de revenus, ou de certains types de transactions. Certaines modérations ou exonérations résultent également de conventions internationales.

Tout en notant que les articles 128, 129 et 130 de la proposition de révision trouvent l'accord du Gouvernement, le Conseil d'Etat s'y rallie également, sous réserve des considérations qui précèdent. Il propose de regrouper les trois articles en un article unique qui prendrait le numéro 105 selon la structure qu'il a suggérée et se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 105.** (1) *Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi.*

(2) *Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.*

[(…) *Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.*]"

---

204 Cf. Cour constitutionnelle, arrêt n° 38/07, 15.3.2007.

205 Cf. Cour constitutionnelle, arrêt n° 52/10, 12.2.2010.

206 Cf. Cour, 25.7.1933, Pas. 13, p. 45.

*Articles 131 et 132 (Article 106 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 131 de la proposition de révision reprend les dispositions inscrites à l'article 99 de la Constitution actuelle, sauf trois. Il n'en reprend ni la première phrase (établissement de l'impôt par la loi) ni l'avant-dernière phrase (impositions communales), qui font respectivement l'objet des articles 128 et 136 de la proposition de révision (articles 105, paragraphe 1er et 113 selon le Conseil d'Etat). La dernière phrase de l'article 99 (exceptions relatives aux impositions communales) n'est pas reprise dans la proposition de révision.

Les dispositions de l'article 99 de la Constitution ont conservé leur teneur originaire de 1868, sauf les troisième et quatrième phrases qui ont subi des modifications par la révision constitutionnelle du 16 juin 1989.

Le paragraphe 1er de l'article 131 de la proposition de révision consacre la règle selon laquelle tous les emprunts à charge de l'Etat doivent, sans exception, recevoir l'assentiment de la Chambre des députés. Cette disposition de la proposition de révision reprend textuellement la deuxième phrase de l'article 99 de la Constitution actuelle.

En application de cette disposition, le Gouvernement doit, dans tous les cas, être autorisé par une loi formelle aux fins de contracter un emprunt à charge de l'Etat. Dans sa prise de position, le Gouvernement plaide toutefois en faveur d'un assouplissement de la rigueur de la règle, en proposant d'y prévoir un seuil, à fixer par une loi générale, au-dessous duquel il ne serait pas tenu de recourir à l'autorisation législative pour emprunter à charge de l'Etat. L'introduction d'un tel seuil augmenterait, selon lui, la capacité réactive du Gouvernement pour affronter des situations exceptionnelles et urgentes, notamment en matière d'interventionnisme économique.

Le Conseil d'Etat estime qu'une dérogation à la règle selon laquelle tout emprunt à charge de l'Etat doit être autorisé par une loi formelle n'est pas indispensable afin de préserver la capacité réactive invoquée par le Gouvernement. Pour parer à l'urgence liée à une crise internationale, le Gouvernement peut recourir à l'article 55, deuxième alinéa de la proposition de révision (article 45, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat). Cette disposition permet au Chef de l'Etat, dans le cas d'une crise internationale et lorsqu'il y a urgence, de prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, la validité de ces règlements étant limitée à trois mois. Dans tous les autres cas, le législateur peut conférer au Gouvernement l'autorisation d'emprunter selon les besoins, en une ou plusieurs tranches, un montant dont il détermine le plafond. Des dispositions de ce genre figurent à l'heure actuelle déjà dans la loi budgétaire[207].

Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 131 de la proposition de révision énoncent des règles reprises textuellement des troisième à septième phrases de l'article 99 de la Constitution actuelle. Les dispositions de l'article 131 de la proposition de révision ne donnent pas lieu à des observations particulières au commentaire des articles de la proposition de révision et emportent également l'accord du Gouvernement.

En ce qui concerne les paragraphes 2 et 3 de l'article 131, le Conseil d'Etat voudrait toutefois soulever une question. D'après les deux paragraphes visés, l'intervention du législateur est nécessaire pour la vente et pour l'acquisition de propriétés immobilières pour le compte de l'Etat. Pour les ventes ou acquisitions de biens à caractère mobilier, par contre, pareille intervention du législateur n'est pas requise. Devant ce constat, le Conseil d'Etat est à se demander si l'intervention du législateur ne devrait pas être étendue à l'aliénation et à l'acquisition de biens mobiliers pour le compte de l'Etat? A notre époque, l'importance relative dans la composition du patrimoine public des biens et valeurs à caractère mobilier par rapport aux biens immobiliers est en effet beaucoup plus élevée qu'elle ne l'était à l'époque où la règle énoncée aux paragraphes 2 et 3 fut conçue. Dans l'expectative de voir la Chambre des députés se saisir de cette question, le Conseil d'Etat pourrait se déclarer d'accord avec la précision à l'article 131 de la proposition de révision que les exigences constitutionnelles prévues ne s'appliquent pas seulement aux propriétés immobilières, mais incluraient de même, avec les mêmes exceptions, les biens mobiliers.

A côté de la question soulevée, se pose encore celle des aliénations et acquisitions de grande envergure effectuées de manière indirecte pour le compte de l'Etat par l'intermédiaire d'autres structures sur l'action desquelles le Gouvernement exerce une influence décisive. A cet égard, le Conseil d'Etat

207 Cf. loi du 23 décembre 2011 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2012, art. 44.

est à se demander si ces opérations ne devraient pas, elles aussi, être entourées de règles constitutionnelles destinées à parfaire le contrôle de la Chambre des députés.

L'article 132 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 103 de la Constitution actuelle. L'origine de la disposition remonte à la Constitution de 1848 qui reprenait le texte de la Constitution belge de 1831. Historiquement, le texte devait empêcher les largesses du Roi Grand-Duc dans l'allocation de pensions à charge du trésor public[208].

De nos jours, la règle constitutionnelle sous avis s'applique à la détermination et à l'allocation des traitements et pensions des agents de l'Etat, qui relèvent de la loi formelle. En ce qui concerne toutefois l'allocation d'indemnités pour services extraordinaires, il est admis que le principe de ces indemnités doit être fixé par la loi, alors que les modalités de celles-ci peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat note que l'article 132 de la proposition de révision a trouvé l'accord du Gouvernement. Quant au fond, le Conseil d'Etat peut s'y rallier à son tour, tout en proposant de remplacer la référence au *„trésor"* par une référence à l'*„Etat"*.

Le Conseil d'Etat propose enfin de réunir les articles 131 et 132 de la proposition de révision en un article unique qui prendrait le numéro 106 selon la structure de la Constitution qu'il a suggérée et qui se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 106.** (1) *Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés.*

(2) *Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.*

(3) *Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.*

(4) *Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.*

(5) *Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi.*"

Si, par contre, la Chambre des députés entendait maintenir l'approche de la proposition de révision, les paragraphes 2 et 3 de l'article sous examen se liraient comme suit:

„(2) *Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.*

(3) *Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.*"

*Article 133 (Article 107 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 133 de la proposition de révision reprend textuellement l'article 104 de la Constitution actuelle, sauf à remplacer l'expression *„Chambre"* par celle de *„Chambre des Députés"*.

Les constitutions de 1841, 1848 et 1856 faisaient déjà référence à la participation du Parlement dans l'élaboration du budget de l'Etat. Le texte de l'article 104 de la Constitution actuelle remonte à 1868 et n'a plus été modifié depuis lors.

L'article sous examen consacre les grands principes en matière de finances publiques: le principe de l'unité, le principe de l'universalité, le principe de l'annualité et le principe de la spécialité du budget et du compte de l'Etat. Le principe de l'unité exige qu'il n'existe qu'un seul budget et qu'un seul

208 Cf. Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, *op. cit.*, p. 351.

compte qui regroupent les recettes et les dépenses de l'Etat. Selon le principe de l'universalité, toutes les recettes de l'Etat, fiscales et autres, forment une masse sur laquelle sont imputées toutes les dépenses. Le principe de l'universalité interdit les compensations entre recettes et dépenses, de même qu'il interdit l'affectation de certaines catégories de recettes à certaines catégories de dépenses. En vertu du principe de l'annualité, le budget de l'Etat est voté chaque année par la Chambre des députés pour l'année à venir, alors que le compte reprend les recettes et les dépenses effectuées pendant la même période. Selon le principe de la spécialité, le budget et le compte de l'Etat doivent refléter, avec un certain degré de précision, les détails des recettes et des dépenses.

Les grands principes de l'article 133, avec les règles inscrites aux articles 128 (établissement de l'impôt par la loi) et 129 (annualité de l'impôt) de la proposition de révision, consacrent les prérogatives de contrôle permanent, tant préalable qu'*a posteriori*, de la Chambre des députés sur l'activité du Gouvernement. Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale étant indissociablement lié au fonctionnement du régime de la démocratie parlementaire, il en découle que le Parlement se doit de veiller au strict respect des principes qui mettent en œuvre la fonction de contrôle que la Constitution lui assigne.

Dans le contexte de l'équilibre des finances publiques, se pose la question de savoir s'il y a lieu ou non d'introduire dans la Constitution une règle afin d'éviter un endettement excessif. Une telle règle est inscrite dans le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) qui a été signé le 2 mars 2012 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de 25 des 27 Etats membres de l'Union européenne, dont les 17 de la zone euro et 8 autres. Le TSCG entrera en vigueur au plus tôt le 1er janvier 2013 pour autant que 12 parties contractantes dont la monnaie est l'euro auront déposé leur instrument de ratification, sinon, le premier jour du mois suivant le dépôt du douzième instrument de ratification. L'article 3 du TSCG pose le principe que la situation budgétaire des administrations publiques (Etat, communes, sécurité sociale) doit se trouver en équilibre voire en excédent. Ce principe est réputé respecté si le déficit structurel annuel des administrations publiques reste inférieur à 0,5% du PIB au prix du marché et qu'il ne dépasse pas le seuil de 1% pour les pays dont le seuil de la dette est inférieur à 60% du PIB. L'article 3 exige encore la mise en place dans chaque Etat de mécanismes de correction quasi automatiques en cas de dérapage budgétaire. Le TSCG exige que ces règles de discipline budgétaire soient intégrées dans la législation nationale au plus tard un an après l'entrée en vigueur du Traité, au moyen de „dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon".

De prime abord, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu de la nécessité d'introduire de telles règles de discipline budgétaire dans la Constitution elle-même. Ceci d'autant plus que l'équilibre défini par le TSCG ne se limite pas au budget de l'Etat proprement dit. En effet, le TSCG vise la situation budgétaire des administrations publiques en général, y compris donc celle de l'Etat proprement dit, des institutions de la sécurité sociale, des communes, des établissements publics et des fonds spéciaux de l'Etat. S'y ajoute que, par la loi qui l'approuvera, le Traité sera incorporé dans le droit national, et que son essence supérieure au droit interne fera qu'il prévaudra sur la loi nationale, y compris la Constitution. Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis que la présente proposition de révision devrait offrir au Parlement l'occasion d'approfondir cette question de nature éminemment politique. Il note encore que la question présente par ailleurs aussi des aspects juridiques non négligeables, dans la mesure où la transposition du TSCG exigera l'introduction dans notre droit national de règles de discipline budgétaire à caractère contraignant.

Tout en notant que l'article sous examen ne donne pas lieu à observation au commentaire des articles et qu'il trouve l'adhésion du Gouvernement, le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le texte proposé.

L'article prendrait la numérotation 107 selon la structure de la Constitution proposée par le Conseil d'Etat et se lirait comme suit:

„**Art. 107.** *Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.*"

*Article 134 (Article 108 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 134 de la proposition de révision reprend le texte de l'article 105 de la Constitution actuelle, sauf à élargir au paragraphe 1er la compétence de contrôle ordinaire de la Cour des comptes à la gestion financière des communes.

Les dispositions de l'article 105 de la Constitution actuelle relatives à la Cour des comptes sont issues de la révision constitutionnelle du 2 juin 1999. La première Chambre des comptes du Grand-Duché de Luxembourg avait été instaurée comme organe indépendant par ordonnance royale grand-ducale du 4 janvier 1840.

La Cour des comptes contrôle actuellement la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat pour le compte de la Chambre des députés. Son contrôle porte sur la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que sur la bonne gestion financière des deniers publics, sans toutefois inclure l'opportunité des dépenses. La loi peut encore lui confier d'autres missions de contrôle de gestion des deniers publics.

La Commission de Venise, dans son avis intérimaire précité, critique le texte de l'article 134 de la proposition de révision dans les termes suivants: „L'article 134 prévoit que „les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés". La Cour des comptes doit être indépendante de la même façon que les autres cours et tribunaux, c'est pour cela qu'il faut encore une fois souligner les remarques faites relativement à l'article 117"[209].

Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis qu'en ce qui concerne la nomination formelle des membres de la Cour des comptes, la compétence du Chef de l'Etat n'est pas discrétionnaire, mais liée par la proposition de la Chambre des députés. La pratique constitutionnelle ne s'est jamais départie de cette manière d'envisager les compétences du Chef de l'Etat dans ce domaine. Un autre aspect de l'indépendance de la Cour des comptes à l'égard du Gouvernement résulte de son statut légal selon lequel la Cour jouit d'une dotation financière inscrite annuellement à charge du budget de l'Etat, au vu de l'état prévisionnel qu'elle établit elle-même; ses comptes sont contrôlés et approuvés annuellement par la Chambre des députés.

Le paragraphe 1er énonce les missions de la Cour des comptes. Par rapport au texte de la Constitution actuelle, ces missions sont élargies dans la mesure où le contrôle ordinaire exercé par la Cour est étendu à la gestion financière des communes. Cette extension des compétences constitutionnelles de la Cour donne lieu aux observations qui suivent. Dans l'état actuel du droit communal, les communes relèvent du pouvoir exécutif. C'est le Gouvernement qui exerce la surveillance administrative sur les actes des communes et est investi du pouvoir disciplinaire à l'égard des bourgmestres et échevins. C'est encore le Gouvernement qui, par l'intermédiaire du Service de contrôle de la comptabilité des communes, exerce le contrôle sur la gestion financière des communes. Transférer ce contrôle à la Cour des comptes reviendrait à charger celle-ci de procéder à des contrôles systématiques dont le destinataire serait le Gouvernement. Ceci paraît toutefois difficilement conciliable avec la mission principale de la Cour qui consiste précisément à contrôler le Gouvernement pour le compte de la Chambre des députés. Pour cette raison d'ordre institutionnel, le Conseil d'Etat n'aimerait pas voir figurer le contrôle de la gestion financière des communes au rang des missions constitutionnelles de la Cour des comptes. Le législateur resterait toujours libre de confier à la Cour des comptes, au moyen d'une loi spéciale, des missions de contrôle relativement aux communes, comme il l'a fait pour certains établissements publics[210], d'autant plus que, selon l'article 136 de la proposition de révision (article 117, premier alinéa selon le Conseil d'Etat), la surveillance de la gestion communale est réglée par la loi.

Les paragraphes 2 à 4 de l'article sous avis ne donnent pas lieu à observation.

Tout en notant que le texte sous examen trouve l'accord du Gouvernement, le Conseil d'Etat s'y rallie également, sauf à supprimer au paragraphe 1er la référence aux communes et à remplacer au paragraphe 4 (paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat) le terme *„observations"* par l'expression *„constatations et recommandations"*. Le Conseil d'Etat estime en effet que la mission de la Cour des comptes

---

209 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 précité de la Commission de Venise, point 119.

210 A titre d'exemples, on peut citer les lois suivantes: loi modifiée du 24 juillet 2001 portant création d'un établissement public nommé „Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster", art. 8(5); loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques auprès du Ministre d'Etat, art. 15; loi du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé „Centre de Musiques Amplifiées", art. 7; loi modifiée du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel, art. 11; loi du 7 août 2002 portant création du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, art. 12; loi du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, art. 21; loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, art. 21; loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics, art. 10; loi du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, art. 10; loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie, art. 9; loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, art. 65 (Fonds pour le développement du logement et de l'habitat).

se reflète mieux dans cette expression, déjà employée à l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, que dans le libellé de la proposition de révision, repris de la Constitution actuelle. Le texte de l'article sous examen, qui prendrait le numéro 108 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait comme suit:

„**Art. 108.** (1) *Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.*

(2) *La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés.*

(3) *Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi.*

(4) *Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés.*"

*Article 135*

Cet article reprend textuellement l'article 106 de la Constitution actuelle, qui y figure de manière inchangée depuis 1848. Le texte avait été repris de la Constitution belge de 1831.

Par décret du 2 novembre 1789, l'Assemblée constituante française avait décidé la mise à la disposition de la Nation des biens ecclésiastiques, tout en promettant, en contrepartie, de pourvoir d'une manière convenable au culte et à l'entretien de ses ministres.[211]

L'obligation de prendre en charge les traitements des ministres du culte catholique se retrouve ensuite à l'article 14 du concordat du 26 messidor an IX (15 juillet 1801), conclu entre le Gouvernement français et le Pape Pie VII, et approuvé par la loi française du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes[212].

A l'origine, dans la logique des lois françaises citées, la charge pour l'Etat de subvenir à l'entretien des ministres des cultes ne concernait que le culte catholique. L'article 106 de la Constitution actuelle, tout comme la Constitution belge de 1831, parle toutefois des *„ministres* des *cultes"*, de sorte que la disposition en question s'étend aux ministres de tous les cultes reconnus par l'Etat. Il s'agissait à l'époque des cultes catholique, protestant et israélite.

A l'heure actuelle, les traitements et les droits à la pension des ministres de tous les cultes reconnus par l'Etat sont réglés par des conventions intervenues entre l'Etat, d'une part, et les représentants des cultes concernés, d'autre part, approuvées par la loi. Les cultes qui sont actuellement conventionnés avec l'Etat sont les suivants: culte catholique[213], culte israélite[214], culte protestant[215], cultes orthodoxes

---

211 Cf. décret du 2 novembre 1789:

„L'Assemblée nationale décrète:

1° Que tous les biens ecclésiastiques sont à la disposition de la nation, à la charge de pourvoir, d'une manière convenable, aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres, et au soulagement des pauvres, sous la surveillance et d'après les instructions des provinces;

2° Que dans les dispositions à faire pour subvenir à l'entretien des ministres de la religion, il ne pourra être assuré à la dotation d'aucune cure moins de 1.200 livres par an, non compris le logement et les jardins en dépendant."

212 Cf. convention du 26 messidor an IX, Art. 14:

„Le Gouvernement assurera un traitement convenable aux évêques et aux curés dont les diocèses et les paroisses seront compris dans la circonscription nouvelle."

Le concordat de 1801 n'a jamais été abrogé ni dénoncé par le Gouvernement luxembourgeois. La question de savoir s'il est toujours en vigueur est controversée. Toujours est-il que certains articles du concordat et de la loi organique du 18 germinal an X sont publiés au Code administratif luxembourgeois, tome 1, *sub* „Cultes".

213 Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, portant refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matières connexes.

214 Loi modifiée du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et les communautés israélites du Luxembourg, d'autre part.

215 Loi du 23 novembre 1982 portant approbation de la Convention de reconnaissance de l'Eglise Protestante Réformée du Luxembourg, octroi de la personnalité juridique à celle-ci et détermination des fonctions et emplois rémunérés par l'Etat.

Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise Protestante du Luxembourg, d'autre part.

hellénique, roumain et serbe[216] ainsi que culte anglican[217]. Dans ces circonstances, on peut s'interroger si la disposition sous examen a toujours sa raison d'être dans une Constitution moderne.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que ni la proposition de révision ni la prise de position gouvernementale ne prévoient d'y toucher. Il a encore connaissance du fait que le Gouvernement a récemment confié à un groupe d'experts une „mission d'expertise relative aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses voire philosophiques au Luxembourg". Cette initiative gouvernementale fut prise à la suite d'une motion adoptée le 7 juin 2011 par la Chambre des députés, invitant le Gouvernement à instituer notamment „un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses". Le ministre des Cultes a présenté l'initiative à la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés. Il résulte du procès-verbal de la séance de cette commission du 28 mars 2012 que le ministre des Cultes y a déclaré que „les conclusions à tirer du rapport du groupe des experts déboucheront éventuellement sur une révision constitutionnelle". Il n'est donc pas à exclure qu'à la suite de la mission des experts, et du débat politique et sociétal auquel le rapport donnera lieu, la Chambre des députés ou le Gouvernement opteront pour une modification conséquente des dispositions constitutionnelles concernant les cultes.

Dans le souci de ne pas anticiper les conclusions des experts et une éventuelle initiative parlementaire ou gouvernementale visant à modifier la Constitution sur ce point, le Conseil d'Etat ne se trouve pour le moment pas en mesure de commenter cet article.

Etant donné que dans ces conditions l'article sous avis reste provisoirement inchangé, le Conseil d'Etat n'entend pas changer l'emplacement *in fine* de la section 2 du chapitre 10 de la proposition de révision (chapitre 8 selon le Conseil d'Etat).

Selon la proposition de révision, l'article se lit comme suit:

> [„**Art. … .** *Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.*"]

### Chapitre 12.– Des établissements publics

(**Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels**, selon le Conseil d'Etat)

La proposition de révision prévoit un chapitre 12 relatif aux établissements publics qui comporte un seul article, numéroté article 138.

Pour les raisons qu'il exposera dans le cadre de l'examen de cet article, le Conseil d'Etat propose de changer l'intitulé du chapitre en écrivant *„Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels"*. Par ailleurs, dans la structure que le Conseil d'Etat suggère de donner à la future Constitution, le chapitre portera le numéro 9.

*Article 138 (Articles 109 et 110 selon le Conseil d'Etat)*

Le texte de cet article reprend de manière littérale le contenu de l'article 108*bis* de la Constitution actuelle qui y forme à lui seul le chapitre X, intitulé *„Des Etablissements publics"*, et qui a été introduit dans la Constitution lors de la révision du 19 novembre 2004. Le commentaire des articles joint à la proposition de révision est muet sur la question de cette reprise à l'identique. Dans sa prise de position précitée, le Gouvernement se rallie pour sa part, sans autre commentaire, à l'approche de la commission parlementaire.

Conformément au texte en vigueur, le futur article 138 n'aura pas seulement pour objet de déterminer les critères de création d'un établissement public que la loi doit respecter. Il prévoit en outre le principe de la tutelle étatique sur les établissements publics créés ainsi que les conditions dans lesquelles la loi peut conférer à un établissement public qu'elle crée un pouvoir réglementaire ainsi que les modalités selon lesquelles ce pouvoir réglementaire peut s'exercer.

---

216 Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise Orthodoxe Hellénique du Luxembourg, d'autre part.

Loi du 11 juin 2004 autorisant l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte des Eglises Orthodoxes Roumaine et Serbe du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public auxdites Eglises.

217 Loi du 11 juin 2004 autorisant l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte de l'Eglise Anglicane du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public à ladite Eglise.

Quant au fond, le Conseil d'Etat peut globalement marquer son accord avec l'approche proposée par la commission parlementaire et soutenue par le Gouvernement.

Il estime pourtant, conformément à sa proposition formulée dans le cadre de son examen conjoint des articles 54, 55, 97 et 123 (article 45 selon le Conseil d'Etat), qu'il y a intérêt à traiter de façon identique la question du pouvoir réglementaire des établissements publics et des organes des professions libérales, approche qui, pour le surplus, est similaire à la solution à retenir en relation avec le pouvoir réglementaire des communes.

Quant aux établissements publics, il renvoie aux amendements parlementaires du 10 avril 2009[218] et à son avis complémentaire du 28 avril 2009[219] relatifs au projet de loi qui est devenu la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. En vue d'éviter à l'avenir des problèmes d'interprétation quant à la question de savoir si l'article 108*bis* de la Constitution actuelle, voire l'article 138 de la proposition de révision, vise uniquement les établissements publics de l'Etat ou s'étend également aux établissements publics que les communes sont autorisées à créer, il propose de préciser dans le texte constitutionnel les intentions des auteurs de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004, en disposant explicitement que les établissements concernés par l'article sous examen sont ceux relevant de l'Etat. Cette précision aura sa place dans l'intitulé du chapitre concerné.

Quant au pouvoir réglementaire des établissements publics, il renvoie aux développements afférents figurant à l'endroit de l'examen conjoint des articles 54, 55, 97 et 123 de la proposition de révision (article 45 selon le Conseil d'Etat). Sur le plan de la terminologie utilisée, il estime encore que le pouvoir réglementaire qui pourra, le cas échéant, être accordé à un établissement public devra se limiter non pas à sa *„spécialité"*, mais plutôt à son *„objet"*, terme qui aura l'avantage de ne pas alourdir le texte constitutionnel par une notion étrangère au langage courant, que la Constitution emploie par ailleurs.

Pour le surplus, il note que les auteurs de la proposition de révision entendent maintenir dans les articles 35 (article 34 selon le Conseil d'Etat) et 138 le parallélisme des articles 11, paragraphe 6 et 108*bis* de la Constitution actuelle en ce qui concerne la portée et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire que la loi peut attribuer aux établissements publics étatiques, d'une part, et aux organes des professions libérales, dotés de la personnalité juridique, d'autre part. Conformément à l'approche actuelle, le principe même de l'attribution d'une compétence réglementaire à un établissement public étatique ou aux organes d'une profession libérale qui a la personnalité juridique, de même que l'étendue de cette compétence, resteront réservés à la loi. Ce sera donc la loi qui crée l'établissement public, voire la loi qui confère la personnalité juridique à une profession libérale, sinon une loi spéciale à part, qui détermine cette compétence.

Le Conseil d'Etat est en principe d'accord avec cette approche, mais il renvoie à ses considérations à l'endroit de l'article 35 de la proposition de révision (article 34 selon le Conseil d'Etat) quant à la place de ces organes professionnels dans la Constitution, ainsi qu'à l'endroit des articles 54, 55, 97 et 123 (article 45 selon le Conseil d'Etat) quant au pouvoir réglementaire que la loi peut attribuer à ces organes ainsi qu'aux établissements publics de l'Etat.

Enfin, il rappelle qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution actuelle un pouvoir réglementaire peut être conféré aux seuls organes professionnels ayant la personnalité juridique, qui relèvent d'une profession libérale. Au regard des avatars dont a été entourée l'adoption de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de commerce, il se demande s'il n'y aurait pas lieu de trouver aux problèmes rencontrés à l'époque une solution dans la Constitution qui permettrait dans la foulée de réserver à l'existence des chambres professionnelles une reconnaissance constitutionnelle. Les problèmes rencontrés lors de la discussion de l'actuelle législation sur la Chambre de commerce avaient tenu notamment à l'impossibilité d'accorder à celle-ci un pouvoir réglementaire, pour autant que son statut d'organe professionnel indépendant de l'Etat fût maintenu.

Dans ce même ordre d'idées, une disposition constitutionnelle se bornant à attribuer aux organes des professions libérales un pouvoir réglementaire n'est pas satisfaisante. En effet, le statut et l'organisation de ces professions, qui sont pourtant le fait de la loi, ne sont ainsi reconnus par la Constitution que de façon biaisée.

---

218 Cf. doc. parl. n° 5830[9].

219 Cf. doc. parl. n° 5830[12].

En conclusion aux développements qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de régler dans le chapitre sous examen non seulement les conditions de la création légale des établissements publics de l'Etat, mais d'y évoquer également la création de chambres professionnelles et l'existence de professions réglementées.

Par ailleurs, ce chapitre aura avantage à déterminer les conditions d'octroi et d'exercice de la compétence réglementaire que la loi pourra conférer tant à des établissements publics qu'à des chambres professionnelles ou à des organes de professions libérales.

Enfin, le Conseil d'Etat estime que, par référence à l'article 29, deuxième alinéa de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, il s'avère indiqué d'évoquer le rang hiérarchique des règlements édictés par ces établissements et organes par rapport à celui des règlements grand-ducaux et ministériels dont question aux articles 54, 55 et 97 de la proposition de révision (article 45 selon le Conseil d'Etat) en cas de conflit des normes concernées. Conformément au commentaire des articles précités, le règlement grand-ducal ainsi que le règlement ministériel auront de la sorte prééminence sur les règlements des établissements publics, des chambres professionnelles ou des professions libérales; en cas d'incohérence des textes, ce sera le règlement grand-ducal, voire le règlement ministériel qui s'applique.

L'intitulé du chapitre et le texte de l'article sous examen (à scinder en deux articles) pourraient dès lors se lire comme suit:

„***Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels***

**Art. 109.** (1) *La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.*

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

(3) *La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques.*

**Art. 110.** (1) *La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.*

(2) *Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.*

*Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.*

*Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.*"

**Chapitre 11.– Des Communes**

(**Chapitre 10.– Des communes**, selon le Conseil d'Etat)

Même si, à en juger par les chartes d'affranchissement accordées à nombre de villes et de bourgs à partir du XIIe siècle, l'existence de communes est bien antérieure à l'apparition du Grand-Duché de Luxembourg comme Etat indépendant, l'institution des communes sous la forme actuelle remonte au décret royal français du 14 décembre 1789 pour la constitution de municipalités qui, suite à l'annexion du Duché de Luxembourg par la France,[220] a trouvé également application dans notre pays.

Les communes se présentent comme des structures démocratiques de base, gérées par des mandataires élus et s'occupant des intérêts locaux ainsi que des missions leur déléguées par l'Etat. Leur proximité face aux besoins et aux aspirations de la population locale exige une administration des missions leur dévolues par la Constitution et les lois qui soit efficace et à la „portée de main" des citoyens. En vue de permettre aux communes de gérer les intérêts locaux, l'Etat doit leur conférer des compétences et des responsabilités réelles et les doter de la capacité organisatrice et financière nécessaire pour mener à bien les affaires publiques dont elles ont la charge.

---

220 Cf. loi du 9 vendémiaire, an IV (Bull. Lois, 1re série 186, n° 1137).

L'existence des communes ne doit pas par ailleurs faire oublier que l'organisation étatique du Grand-Duché de Luxembourg est axée sur un Etat unitaire que souligne encore le caractère indivisible du pays dont question à l'article 1er de la proposition de révision. Les ancrages constitutionnels de l'organisation étatique prévoient cependant une décentralisation territoriale grâce à l'existence des communes. A cette décentralisation territoriale, est venue s'ajouter bien plus tard une décentralisation fonctionnelle formalisée au niveau constitutionnel par la révision du 19 novembre 2004 qui a, entre autre, prévu un nouvel article 108*bis* relatif aux établissements publics. La grande différence entre décentralisation territoriale et décentralisation fonctionnelle tient à la présence, dans le premier cas, d'organes qui sont composés de personnes élues et qui sont chargés de la gestion d'un territoire dans l'intérêt de la population locale, alors que dans le deuxième cas les membres de l'organe de gestion sont nommés par l'autorité de tutelle étatique en vue d'assurer une activité d'intérêt public qui, en principe, n'est pas liée à un territoire déterminé.

La Constitution d'états du 12 octobre 1841 avait déjà réservé plusieurs articles aux communes et à leurs relations avec l'Assemblée des états, mais ce ne fut qu'au niveau de la Constitution de 1848 (article 111) qu'était inséré pour la première fois un chapitre à part relatif aux institutions communales, qui „pose les principes fondamentaux de l'indépendance des communes".[221] Ces principes sont ceux qu'avait prévus la loi du 28 février 1843 sur l'organisation communale et des districts et qui s'inspirent directement du décret français précité de 1789 et de la loi communale belge du 30 mars 1836: reconnaissance des communes comme entités territoriales indépendantes, dotées d'organes de gestion composés de mandataires élus, ayant leur propre patrimoine, chargées de missions publiques propres, disposant de la compétence de prélever des impôts locaux, participant à la préservation de l'ordre public sur le plan local et assumant au-delà de leurs missions primaires des „fonctions propres à l'Administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités"[222].

L'intitulé du chapitre sous examen ne donne pas lieu à observation, sauf que, dans la structure de la future Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, il prendra le numéro 10.

*Articles 136 et 137 (Articles 111 à 118 selon le Conseil d'Etat)*

Le chapitre IX de la Constitution de 1848 a comporté à la suite de l'article 111 un article 112 relatif à la compétence communale exclusive en matière de tenue de l'état civil. Cet article, qui a pris en 1856 le numéro 108, n'a pas été changé à ce jour.

Les autres dispositions constitutionnelles sur les communes figurent depuis la Constitution de 1856 à l'article 107 avec un libellé modifié itérativement.

Le principe de la désignation des conseils communaux par la voie d'élections directes n'a plus été remis en question. Par contre, alors que la Constitution de 1848 renvoyait à cet effet à la loi ordinaire, les constitutions de 1856 et 1868 ne prévoyaient pas l'élection de l'exécutif local, mais donnaient l'avantage à la désignation du bourgmestre (et non du collège des bourgmestre et échevins) par le Chef de l'Etat avec la faculté de le désigner hors du conseil. Ce n'est que depuis la révision constitutionnelle du 13 juin 1979 que la Constitution reconnaît expressément le collège échevinal comme organe exécutif de la commune et qu'elle exige que les membres en soient choisis au sein du conseil communal.

La Constitution de 1848 avait confié à la loi le soin de régler sans autre précision „l'intervention du Roi Grand-Duc ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général". Elle prévoyait en outre que la compétence des autorités communales était donnée pour „tout ce qui est d'intérêt communal", „sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine".

En 1856, cette disposition a été précisée dans le sens que „le Roi Grand-Duc peut suspendre ou annuler les actes des autorités communales qui excèdent leurs attributions ou qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. La loi règle les suites de cette suspension ou annulation. Le Roi Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil".

La Constitution de 1868 n'a pas modifié les dispositions de 1856 et ce ne sont que les révisions du 13 juin 1979 et du 23 décembre 1994 qui ont donné la forme actuelle à l'article 107.

---

221 Cf. procès-verbaux des séances de la session extraordinaire de 1848 des Etats du Grand-Duché de Luxembourg, réunis en double, pour la révision de la Constitution d'Etats du 12 octobre 1841 (cf. Annexes n° 14, p. 166).

222 Cf. décret royal français du 14 décembre 1789, article XLIX.

Les auteurs de la proposition de révision, rejoints sur ce point par le Gouvernement dans sa prise de position précitée, entendent maintenir largement les dispositions de la Constitution actuelle sur les communes, qui figurent aux articles 136 et 137 de la proposition de révision.

L'article 136 renvoie à la loi pour régler la *„surveillance de la gestion communale"*, terme que la Constitution a préféré à la notion de „tutelle administrative des communes", couramment utilisée par la loi communale du 13 décembre 1988. Le Conseil d'Etat propose de s'en tenir au libellé constitutionnel, tout en estimant qu'il y aurait avantage à y aligner la rédaction de la loi communale.

Il note encore que lors de la consultation nationale lancée en 1986 par le Gouvernement en vue d'une éventuelle révision de la Constitution, ce sont notamment le Conseil économique et social ainsi que l'Association des villes et communes qui se sont prononcés, le premier pour suggérer des modifications du texte constitutionnel en place, la seconde pour plaider pour le *statu quo* rédactionnel se dégageant de la révision du 13 juin 1979. Le Conseil économique et social a notamment proposé d'évoquer dans la Constitution même la possibilité pour le conseil communal de recourir au référendum (à finalité consultative) et pour y ancrer le principe de la responsabilité du collège échevinal devant le conseil communal.

L'approche des auteurs de la proposition de révision de maintenir *grosso modo* en l'état actuel les dispositions constitutionnelles relatives aux communes témoigne de leur attachement aux principes d'une décentralisation territoriale, fondée sur des collectivités locales qui gèrent de façon autonome l'intérêt communal, d'une part, et d'une gestion des missions publiques locales par un collège de mandataires élus, réservant aux autorités communales une compétence propre en matière budgétaire, fiscale et réglementaire, d'autre part. La surveillance étatique, qui est par ailleurs confirmée, continue à prévoir la prérogative du Chef de l'Etat de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

Le commentaire relatif à l'article 136 de la proposition de révision renvoie pour sa part expressément à l'autonomie communale telle que celle-ci est déterminée dans la Charte européenne sur l'autonomie locale, signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg et approuvée par la loi du 18 mars 1987.

La Charte conçoit l'autonomie communale comme „le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques", „les compétences de base des collectivités locales étant fixées par la Constitution ou par la loi". La terminologie constitutionnelle utilisée en France, qui a également ratifié la Charte précitée, ne se réfère pas à l'autonomie communale, mais y préfère la notion de „libre administration" fondée sur une certaine autonomie financière, fiscale et budgétaire ainsi que sur la liberté de gestion des moyens à leur disposition comportant entre autre „un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences". L'article 72, deuxième alinéa de la Constitution française conçoit d'ailleurs le principe de la libre administration des collectivités territoriales dans une optique de subsidiarité: „Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon". C'est dire que l'Etat français a la faculté de confier aux communes des compétences supplémentaires ou de retirer à celles-ci des missions en fonction de choix conditionnés par le souci de déterminer l'échelon décisionnel le mieux approprié pour en assurer la gestion. La Charte prévoit d'ailleurs aussi la prérogative du législateur national d'attribuer aux collectivités locales des „compétences à des fins spécifiques". Le Conseil d'Etat en conclut que le respect de l'autonomie communale dépend dès lors de l'attribution aux collectivités locales de l'ensemble des compétences nécessaires, voire utiles pour gérer leur patrimoine et leurs intérêts propres.

Le caractère primaire de ces compétences (*„Kernkompetenz"*) n'exclut par ailleurs pas la possibilité d'ajouter d'autres missions publiques exercées en commun avec les autorités étatiques ou pour leur compte. S'il appartient dès lors à la Constitution de définir les attributions primaires des communes et qu'il est loisible au législateur d'élargir la sphère d'intervention des communes, il est pourtant nécessaire que la loi formelle qui fixe des obligations aux communes veille à laisser à celles-ci une liberté de moyens appropriée pour y parvenir et à pourvoir à leur capacité organisatrice et financière pour mener à bien les missions dont elle les a chargées. L'obligation de l'Etat de veiller à faire disposer les collectivités territoriales des moyens requis, lorsqu'il en étend les compétences, est formellement ins-

crite dans la Constitution française. Cette obligation se retrouve encore avec des portées différentes dans les constitutions suisse et espagnole[223].

La faculté de l'Etat de déléguer aux communes des „fonctions propres à l'Administration générale de l'Etat"[224] n'est mentionnée ni dans la Constitution actuelle ni dans la proposition de révision, bien qu'il faille se rendre à l'évidence que l'Etat ne s'est jamais privé de la possibilité d'associer les communes à l'exécution de missions *a priori* étatiques.

D'après le Conseil d'Etat, il échet de maintenir en l'état les dispositions sur les compétences primaires des communes, comme constituant le reflet de leur autonomie. La Constitution actuelle attribue par ailleurs explicitement aux communes deux tâches qui relèvent *a priori* des compétences étatiques: la tenue de l'état civil, compétence exclusive des communes, et la participation de celles-ci à la mise en œuvre de l'enseignement, compétence partagée avec l'Etat.

L'article 137 de la proposition de révision, qui traite de l'organisation de l'état civil et dont le contenu est repris de l'article 108 de la Constitution actuelle, ne donne pas lieu à observation.

Le texte à retenir pourrait se lire comme suit:

> „*La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.*
>
> *La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public.*"

Le paragraphe 2 de l'article 136 de la proposition de révision a trait à la désignation des membres du conseil communal. Le Conseil d'Etat estime que la portée du texte gagnerait en précision en l'alignant sur l'approche retenue pour l'article 62, paragraphes 2 et 3 de la proposition de révision (article 60, paragraphes 2 et 3 selon le Conseil d'Etat). La modification concernée aurait en outre avantage à être en phase avec l'article 3, paragraphe 2 de la Charte précitée. Le parallélisme que le Conseil d'Etat propose par ailleurs de respecter en relation avec les conditions et modalités des élections parlementaires, d'une part, et des élections communales, d'autre part, commande en outre d'adopter les dispositions légales en question à la majorité qualifiée.

Le Conseil d'Etat propose dès lors d'écrire:

> „*Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.*
>
> *L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.*
>
> *Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.*"

La rédaction des paragraphes 3 et 4 de l'article 136 de la proposition de révision, qui ont trait aux compétences fiscales et budgétaires des communes et qui prévoient de modifier les dispositions de la Constitution actuelle pour les rapprocher des règles prévues en la matière par la Charte, se trouve allégée.

Le Conseil d'Etat note qu'en matière fiscale il est distingué entre les impôts de l'Etat, au produit desquels les communes peuvent être associées, les impôts proprement communaux, que les communes peuvent décider de leur propre chef et prélever à leur compte, ainsi que les taxes rémunératoires, introduites pour faire assumer par les bénéficiaires d'un service communal déterminé l'entièreté de la charge financière que ce service génère. S'y ajoute la possibilité laissée aux communes de demander des redevances pour des services qu'elles offrent et qui sont librement acceptés par les bénéficiaires. Selon le Conseil d'Etat, l'évocation explicite de ces redevances dans le texte constitutionnel n'est pas nécessaire en l'absence de caractère fiscal de celles-ci.

Tout en se déclarant d'accord avec l'approche prévue dans la proposition de révision, il propose d'en revoir la rédaction et de retenir le libellé suivant:

---

223 Cf. Constitution française, art. 72-2, al. 4: „Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi."

Constitution suisse, art. 50, 2: „La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité sur les communes."

Constitution espagnole, art. 142: „Les finances locales doivent disposer de moyens suffisants pour remplir les missions que la loi attribue à chacune des collectivités; elles se nourrissent de leurs impôts propres et de leur participation aux impôts de l'Etat et des Communautés autonomes."

224 Cf. décret royal français du 14 décembre 1789, déjà cité.

„*Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.*

*Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.*

*Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.*"

Quant au pouvoir réglementaire des communes, le Conseil d'Etat renvoie aux développements du présent avis relatifs aux articles 54, 55, 97 et 123 de la proposition de révision (article 45 selon le Conseil d'Etat) où il a proposé un régime cohérent de l'exercice du pouvoir réglementaire.

Il rappelle encore le principe de l'article 112 de la Constitution actuelle, repris à l'article 140 de la proposition de révision (article 101 selon le Conseil d'Etat), selon lequel un règlement communal n'est *„obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi"*. Le texte à retenir, qui tient compte des développements du présent avis au sujet du pouvoir réglementaire en général, pourrait se lire comme suit:

„*Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.*

*Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.*

*Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.*"

Quant à la manière d'administrer la commune, le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions afférentes des paragraphes 5 et 6 tout en prévoyant de façon explicite que le collège des bourgmestre et échevins est responsable devant le conseil communal. Le texte à retenir pourrait s'énoncer comme suit:

„*La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.*

*Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins.*

*La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.*

*La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.*"

Les questions de la coopération entre les communes et la redéfinition de l'architecture communale du pays ne sont pas évoquées dans la Constitution. Contrairement à ce qui est prévu pour les établissements publics de l'Etat, la Constitution n'évoque pas ceux des communes. Or, de l'avis du Conseil d'Etat, tant la faculté des communes de collaborer entre elles et de s'associer pour réaliser l'intérêt communal, voire de renoncer à leur identité et à leur existence en fusionnant, constituent des applications de l'autonomie communale. La création soit seule, soit avec le concours d'autres communes, d'établissements publics afin de disposer d'un instrument flexible et autonome pour gérer tel service tend dans le même sens. En vertu de plusieurs traités internationaux et actes juridiques européens, cette coopération ne se limite pas seulement à la coopération des communes luxembourgeoises entre elles, mais permet aussi des coopérations avec l'Etat luxembourgeois, ainsi que des coopérations avec des collectivités locales ou régionales étrangères, voire avec d'autres Etats membres de l'Union européenne.[225]

Le droit d'initiative des communes en matière de fusion doit être relativisé au regard des dispositions de l'article 7 de la proposition de révision (article 7 selon le Conseil d'Etat) qui reprend le contenu de

---

225 Cf. Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signée à Madrid, le 21 mai 1980, et approuvée par la loi du 29 novembre 1982.

Loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels.

Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-ville, de Bâle-campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et organismes locaux, fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996, et approuvé par la loi du 12 mai 1997.

Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

l'article 2 de la Constitution actuelle. Cet article prévoit entre autre que les limites des communes *„ne peuvent être [changées] qu'en vertu d'une loi"* (*„… sont [déterminées] par la loi"*, selon le Conseil d'Etat). Si, en principe, l'initiative de fusionner appartient aux communes concernées, nonobstant d'éventuelles incitations étatiques pour ce faire ainsi que la prérogative de l'Etat d'approuver par une loi la fusion initiée par les communes concernées, la disposition de l'article 7 précité de la proposition de révision n'écarte pas l'hypothèse d'une fusion communale intervenant *ultima ratione* sur base d'une initiative purement étatique.

Au regard de l'importance des communes comme seul échelon politique décentralisé, le Conseil d'Etat estime que ce point mérite une dimension constitutionnelle. Aussi propose-t-il d'ajouter au chapitre sous examen une disposition traitant du regroupement et de la fusion de communes ainsi que de la possibilité de créer des établissements publics communaux ou intercommunaux. Or, il échet d'éviter à cet égard tout déficit démocratique au niveau des décisions confiées par délégation aux instances de gestion des structures de coopération intercommunales ou à celles prévues en vue de la gestion autonome de certaines missions communales.

Les dispositions traitant de la faculté des communes de déléguer certaines de leurs missions à des établissements publics, qu'une commune aura créés seule ou avec le concours d'une ou de plusieurs autres communes, ou de coopérer autrement avec d'autres communes pourraient se lire comme suit:

„*Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.*

*Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées.*"

Dans la mesure où à l'échelon national l'organisation constitutionnelle de la démocratie représentative admet la possibilité de consultations populaires à l'initiative de la Chambre des députés, pareille règle doit, de l'avis du Conseil d'Etat, avoir son pendant à l'échelon local. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il d'élever le principe de l'article 35 de la loi communale précitée au rang de règle constitutionnelle. Il estime en outre que la consultation de la population devrait être obligatoire en relation avec les projets de fusion. La possibilité générale du conseil communal de recourir à la consultation directe de la population sur des sujets d'importance engageant l'avenir de la commune pourrait se concevoir de la façon suivante:

„*Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.*

*La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal.*"

Un dernier point de l'article 136 de la proposition de révision a trait à la surveillance de l'Etat sur les communes. Cette surveillance comporte l'approbation de certains actes posés par les autorités communales, y compris la possibilité de suspendre ou d'annuler ceux-ci. Par ailleurs, le paragraphe 8 réserve au Chef de l'Etat la faculté de dissoudre un conseil communal et de provoquer de la façon des élections anticipées si pareille initiative s'avère dans l'intérêt de la gestion de la commune. Le Conseil d'Etat propose de rédiger comme suit les dispositions en question:

„*La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions.*

*Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections du nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois.*"

Se pose enfin la question de l'agencement des dispositions proposées. Plutôt que d'allonger le texte d'un article constitutionnel unique traitant des communes, le Conseil d'Etat propose de prévoir à cet effet plusieurs articles, numérotés de 111 à 118 et intégrant en plus l'article 137 de la proposition de révision. Le chapitre 10.– *Des communes*, selon la numérotation du Conseil d'Etat, se lirait donc comme suit:

„***Chapitre 10.– Des communes***

**Art. 111.** (1) *Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.*

(2) *La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.*

**Art. 112.** (1) *Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.*

*L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.*

*Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.*

(2) *La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.*

*Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins.*

**Art. 113.** (1) *Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.*

*Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.*

(2) *Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.*

**Art. 114.** *Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.*

*Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.*

*Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.*

**Art. 115.** (1) *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.*

(2) *La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public.*

(3) *La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.*

**Art. 116.** *Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.*

*Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées.*

**Art. 117.** *La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions.*

*Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois.*

**Art. 118.** *Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.*

*La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal.*"

**Chapitre 11.– De la révision constitutionnelle**

(Chapitre nouveau selon le Conseil d'Etat)

Tout en renvoyant à la structure qu'il a suggéré de réserver à la future Constitution dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'Etat propose d'insérer un chapitre 11 nouveau qui serait réservé aux révisions constitutionnelles.

A son avis, les articles 141 et 142 de la proposition de révision devraient être regroupés sous ce nouveau chapitre.

Pour le commentaire explicatif de cette option ainsi que du libellé qu'il convient à ses yeux de réserver à ces deux articles, il renvoie à l'examen ci-après du chapitre 13 de la proposition de révision.

Les deux articles en question se liraient comme suit dans la version retenue par le Conseil d'Etat:

„**Art. 119.** *Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.*

**Art. 120.** *Toute révision de la Constitution doit être votée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.*

*Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.*

*Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.*"

**Chapitre 13.– Dispositions particulières**

(**Chapitre 12.– Des dispositions finales**, selon le Conseil d'Etat)

Conformément à l'annonce faite dans le cadre des considérations générales du présent avis, le Conseil d'Etat estime nécessaire de maintenir un chapitre final, regroupant les dispositions transitoires à prévoir en vue d'un passage souple du régime constitutionnel en place vers la Constitution en projet ainsi que les dispositions abrogeant la Constitution actuelle et déterminant l'entrée en vigueur de la Constitution nouvelle[226].

Quant aux dispositions transitoires, elles portent sur l'article 145 et comportent l'introduction d'un article nouveau destiné à assurer la continuité de l'ordre légal et réglementaire en place lors de la transition du régime constitutionnel actuel vers celui institué par la Constitution nouvelle.

Par ailleurs, deux articles de la nouvelle Constitution traiteront, l'un, de l'abrogation de la Constitution actuelle, l'autre, de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

*Article 139 (Article 21 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 139 de la proposition de révision qui dispose qu'*„Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule"* reprend l'article 110 de la Constitution actuelle. Le Conseil d'Etat a proposé de l'insérer parmi les libertés publiques sous la section 2 du chapitre 2 où il aurait mieux sa place. Le libellé de l'article en vigueur est maintenu de façon quasi littérale.

Le texte de l'article sous examen, qui prendrait le numéro 21 selon la structure de la Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait comme suit:

„**Art. 21.** *Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.*"

---

226 Cf. alinéa final de l'exposé des motifs joint à la proposition de révision (doc. parl. n° 6030, p. 8).

*Article 140 (Article 101 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen reprend textuellement les dispositions de l'article 112 de la Constitution actuelle.

Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation quant au fond. Au regard tant de la possibilité que prévoit entre-temps la Constitution de conférer une compétence réglementaire aux établissements publics de l'Etat et à certains organes professionnels, que des modifications que le Conseil d'Etat propose d'apporter aux articles déterminant les différentes compétences réglementaires, l'on peut se demander si la notion de *„règlement d'administration générale ou communale"* concorde encore avec l'évolution qu'a connue le pouvoir réglementaire, et la terminologie couramment utilisée de nos jours.

Le Conseil d'Etat donne dans ces conditions l'avantage à un libellé actualisé qui vise les différentes compétences réglementaires, déterminées notamment dans les articles numérotés 45, 81, 110 et 114 dans la structure que le Conseil d'Etat suggère de donner à la nouvelle Constitution.

Dans la mesure où la publication des textes normatifs constitue une mission administrative de l'Etat, le Conseil d'Etat propose en outre de reprendre l'article sous examen parmi les dispositions du chapitre 8 qui, selon la structure qu'il a suggérée, sera réservé à certaines dispositions concernant l'administration de l'Etat.

Le texte de l'article sous examen, qui prendrait le numéro 101 selon la structure suggérée, se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 101.** *Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi.*"

*Article 141 (Article 119 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article reprend de façon littérale le contenu de l'article 113 de la Constitution actuelle.

Le libellé retenu par les auteurs de la proposition de révision ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat qui propose cependant de le reprendre au chapitre 11 qu'il a suggéré de réserver aux révisions constitutionnelles.

Le texte de l'article sous examen, qui prendrait le numéro 119 selon la structure de la Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait dès lors comme suit:

„**Art. 119.** *Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.*"

*Article 142 (Article 120 selon le Conseil d'Etat)*

La proposition de révision sous examen entend maintenir le texte de l'article 114 de la Constitution actuelle (sauf à remplacer en trois occurrences le terme de *„Chambre"* par ceux de *„Chambre des Députés"*); la prise de position du Gouvernement se rallie à cette approche.

Le texte de l'article 114 actuel remonte à une révision de la Constitution du 19 décembre 2003 qui avait procédé à un changement substantiel de la procédure de révision. Les changements les plus importants apportés par la révision de 2003 furent sans doute, d'une part, l'abandon de la dissolution de la Chambre des députés suite à la déclaration du pouvoir législatif et, d'autre part, la possibilité du remplacement du second vote obligatoire de la Chambre des députés sur le texte de la révision par un référendum dont le résultat a un caractère obligatoire. Un autre aspect, devenu plus significatif encore depuis la disparition de la sanction par le Chef de l'Etat des lois adoptées par la Chambre des députés: le Chef de l'Etat n'intervient plus du tout dans la procédure de révision de la Constitution.

La révision de 2003 a cherché le point d'équilibre entre deux exigences: garantir à la Constitution une plus grande stabilité qu'à la loi ordinaire tout en donnant à la procédure de révision une certaine souplesse. A l'époque, le Conseil d'Etat avait pu se déclarer d'accord avec la substance de la révision envisagée, à l'exception du caractère du référendum. Il se prononça en effet contre le caractère purement consultatif qu'à la fois le texte de la proposition de révision et la prise de position du Gouvernement prévoyaient, position en laquelle il fut suivi par le constituant.

Si dès lors l'on peut considérer „que la Loi fondamentale a par l'effet du nouveau procédé de révision, tel qu'il aura finalement été adopté, perdu son caractère de rigidité, tout en conservant celui de Loi Suprême qui ne peut être modifiée qu'en observant certaines procédures spécifiques, plus contraignantes que pour une loi normale"[227], le Conseil d'Etat n'a cessé depuis 2003 de mettre en garde contre

227 Cf. Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, p. 392.

la banalisation des révisions constitutionnelles estimant que „Cette tendance va au détriment de la stabilité de la Constitution qui cède trop facilement aux besoins passagers et momentanés de la politique. Cette évolution mettra à la longue en cause la rigidité, garantie pourtant essentielle à la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires.“[228]

La plus grande flexibilité de la procédure de révision avait notamment pour but de permettre au constituant d'adapter le texte constitutionnel plus rapidement dans la foulée de la ratification d'un traité international, ceci afin de mieux respecter le principe de la prééminence du droit international par rapport au droit national. Il est cependant vrai que les 10 cycles de révisions, dont deux en 2004, un en 2005, deux en 2006, 2007 et en 2008, un en 2009, ayant eu lieu depuis la réforme de 2003, portaient sur des affaires de politique interne.

Le fait que la Chambre des députés est décidée à réaliser une refonte en règle du texte constitutionnel intégral autorise l'espoir que l'effort de modernisation, qui n'épargne en principe aucun article de la Constitution, aura un effet stabilisateur. Cet effet devrait résulter notamment de la considération qu'il sera plus difficile de pratiquer des retouches dans un texte d'un seul jet, contrairement aux réformes ponctuelles qui dépeçaient chacune un peu plus un texte qui avait perdu depuis longtemps toute cohérence interne.

Tout en pouvant marquer son accord de principe avec le texte de la proposition de révision, le Conseil d'Etat est toutefois à se demander si l'initiative populaire prévue par le troisième alinéa n'est pas rendue excessivement difficile par l'exigence qu'elle ne peut être initiée que par 25.000 électeurs, soit près de 11% des électeurs inscrits pour les élections législatives. Il n'échet évidemment pas d'abaisser la barrière au niveau de cinq électeurs fixé par l'article 3 la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, pour ce qui est de la constitution du comité d'initiative, dont le Conseil d'Etat estime qu'il est également inadapté et qu'il mériterait d'être relevé. Mais entre ces deux extrêmes, il y a amplement place pour un autre seuil tenant mieux compte du fait que le délai pour récolter ces signatures est limité à deux mois. Celles-ci ne peuvent pas être ajoutées aux listes de soutien par la voie d'une adhésion par correspondance, ce procédé n'étant pas prévu par la loi; le signataire doit donc se présenter en personne à l'endroit où le registre de souscription est déposé (article 10 de la loi de 2005 mentionnée ci-dessus). Et l'initiative populaire qui réclame le référendum n'est pas nécessairement structurée au départ. Sauf à risquer de donner l'impression de reprendre d'une main (rendre le référendum matériellement impossible en plaçant la barre d'accès trop haut) ce qu'il a donné de l'autre (inscrire le principe du référendum dans la Constitution), le constituant devrait examiner si la demande soutenue par 5.000 ou 10.000 électeurs ne correspond pas mieux à ses intentions.

Dans un souci de cohérence rédactionnelle du futur texte constitutionnel, le Conseil d'Etat propose encore de parler des *„députés“* plutôt que des *„membres de la Chambre des députés“*, tout en soulignant que le quorum des deux tiers des suffrages voire le quart des députés pouvant demander un référendum à la place du second vote parlementaire continuent à être calculés par rapport à l'ensemble des députés qui composent la Chambre des députés.

Le texte de l'article sous examen, qui prendrait le numéro 120 selon la structure de la Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, se lirait dès lors comme suit:

> „**Art. 120.** *Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.*
>
> *Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.*
>
> *Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote la demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.*“

*Article 143 (Article à omettre selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen interdit de changer pendant une régence les dispositions constitutionnelles relatives aux prérogatives que le Grand-Duc détient en vertu de la Constitution, à son statut ainsi qu'à l'ordre de succession. Il constitue une copie conforme de l'article 115 de la Constitution actuelle.

---

228 Cf. avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 2008 (doc. parl. n° 5967[2]).

La version actuelle de cet article 115 remonte à la révision constitutionnelle du 12 janvier 1998. Le texte antérieur avait disposé qu'„Aucun changement à la Constitution ne peut être fait pendant une régence". Ce libellé avait été introduit dans la Constitution dès 1848, s'inspirant tant de l'article 223 de la Loi fondamentale néerlandaise de 1815 que de l'article 84 de la Constitution belge de 1831.

La révision constitutionnelle de 1998 avait été initiée dans un souci d'éviter que les rouages d'un Etat démocratique moderne ne soient bloqués par l'impossibilité de modifier la Constitution lors d'une régence.

Lors de l'élaboration de la loi de révision de 1998, le Conseil d'Etat s'était opposé à la suppression pure et simple de l'article 115 au motif que le Régent est le représentant d'un Chef de l'Etat qui se trouve dans l'impossibilité de vaquer à ses obligations constitutionnelles, et qu'il n'est pas concevable que dans pareille situation le représentant puisse valablement procéder, même d'accord avec le Parlement, à une révision constitutionnelle susceptible de toucher aux prérogatives et au statut du Grand-Duc, voire à l'ordre de succession, sans le consentement de celui-ci[229]. Le texte finalement retenu s'aligne sur l'article 197 de la Constitution belge[230].

Or, depuis la révision de 1998, le cadre constitutionnel a évolué en ce qui concerne les attributions du Grand-Duc. La révision de l'article 34 du 12 mars 2009 a supprimé la sanction grand-ducale des lois, faisant que les lois portant révision de la Constitution viennent dorénavant à exister sous l'effet de la seule décision de la Chambre des députés sans plus requérir, ne fût-ce qu'à titre purement formel, l'accord du Chef de l'Etat.

Les révisions constitutionnelles ne mobilisent par conséquent plus aujourd'hui d'autres compétences décisionnelles que celle de la Chambre des députés, hormis l'hypothèse du remplacement de son deuxième vote par un référendum. La Constitution peut dès lors être modifiée sans l'intervention du Chef de l'Etat (ou de son représentant), abstraction faite de ses attributions en matière de promulgation de la loi de révision qui pourtant se présentent comme compétence liée[231]. Dans ces conditions, tout risque de voir le Régent empiéter sur les droits du Grand-Duc, sur son statut ou sur l'ordre de succession se trouve écarté, et les précautions prises lors de la modification de l'article 115 en 1998 n'ont plus de raison d'être.

Sur un plan plus pratique, l'interdiction de toucher pendant une régence aux dispositions constitutionnelles concernant le Grand-Duc pourrait même mener à une situation de blocage inopportune, dans la mesure où l'Etat ne pourrait pas procéder aux adaptations constitutionnelles qui s'imposeraient sous l'effet de ses engagements internationaux. Ainsi, l'introduction dans la Constitution de l'article 118 par la révision du 8 août 2000 rendant applicable le statut de la Cour pénale internationale n'aurait pas été possible lors d'une régence.

Le Conseil d'Etat voudrait encore renvoyer à la situation créée par une éventuelle extinction de la famille grand-ducale. Si en pareille circonstance la décision du choix d'une nouvelle dynastie continue, à l'instar de l'article 7 de la Constitution actuelle, de revenir à la Chambre des députés selon l'article 43 de la proposition de révision (article 52 selon le Conseil d'Etat), l'exercice par intérim des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat est censé être assuré par le Gouvernement, à moins que ne soit retenue la proposition alternative du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'article 50 (article 55 selon le Conseil d'Etat).

En omettant de qualifier cette situation de „régence", l'approche de la commission parlementaire rompt avec la Constitution actuelle. En commentant les articles afférents, le Conseil d'Etat s'est rallié à cette façon de voir, car il estime que l'obligation d'assurer l'interrègne à la suite de l'extinction de la famille grand-ducale n'est pas à assimiler à une régence, contrairement à ce que dispose l'article 7 de la Constitution actuelle qui charge la Chambre des députés provisoirement de la régence „en cas de vacance du Trône". Dans ces conditions et nonobstant les dispositions qui d'après la structure qu'il a suggéré de donner à la future Constitution figureront à l'article 2, il est d'avis que la Chambre des députés doit demeurer libre d'opter pour la forme de gouvernance de l'Etat qui „convient le mieux aux

---

229 Cf. avis du Conseil d'Etat du 6 mai 1994 relatif au projet de suppression de l'article 115 de la Constitution (doc. parl. n° 3925[1]).

230 Cf. Constitution belge, art. 197:

„Pendant une régence aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs du Roi et les articles 85 à 88, 91 à 95, 106 et 107 de la Constitution."

231 Cf. avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 2008 relatif au projet de révision de l'article 34 de la Constitution (doc. parl. n° 5967[2]).

intérêts du [pays]“ et de procéder par voie de conséquence aux adaptations constitutionnelles qui s’imposeront, à commencer par la modification des articles 42 et 145 de la proposition de révision (articles 51 et 121 selon le Conseil d’Etat).

Dans la mesure où, dans ces conditions, il n’échet plus de considérer la situation constitutionnelle créée par l’extinction de la dynastie comme donnant lieu à une forme particulière de régence, il est inutile d’examiner l’intérêt du maintien de l’article 143 de la proposition de révision sous cet angle de vues.

Aussi le Conseil d’Etat propose-t-il de faire abstraction de l’article 143 de la proposition de révision.

*Article 144 (Article 58 nouveau selon le Conseil d’Etat)*

Cet article de la proposition de révision poursuit un double objectif, selon ses auteurs: il s’agit de donner à celles des dispositions du pacte de famille qui concernent, d’une part, „certaines relations familiales“ ou „des droits civils des membres de la famille grand-ducale“ et, d’autre part, „la fortune privée“ de cette famille, un ancrage constitutionnel „qui paraît nécessaire … dans la mesure où ces droits sont réglés par dérogation à la législation en vigueur dans notre pays“.

Dans sa prise de position, le Gouvernement se rallie à titre principal au texte de la proposition de révision, sauf à suggérer, d’abord, de remplacer la mention que les modifications à apporter au pacte de famille doivent être approuvées par la loi par celle que toute modification de ce pacte doit être publiée au Mémorial et, ensuite, de compléter l’article par un nouveau paragraphe disposant que „Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l’Administration des Biens du Grand-Duc“, que celle-ci jouit de la personnalité civile, et qu’elle assume „judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l’Etat en la matière“.

A titre tout à fait subsidiaire, si le constituant devait retenir la solution de l’approbation par la loi des modifications du pacte de famille, le Gouvernement propose de voter cette loi dans les conditions de l’article 142, deuxième alinéa de la proposition de révision (article 120 selon le Conseil d’Etat).

En examinant les textes qui lui sont soumis, le Conseil d’Etat relève que, s’il est suivi quant au contenu qu’il propose de donner au chapitre 3, toutes les règles concernant les institutions de l’Etat, qui se trouvent actuellement dans le pacte de famille, seront reprises dans la Constitution, de sorte que toute référence au, et toute mention du pacte de famille dans le texte constitutionnel deviendraient superflues. Le pacte sera une affaire privée qui ne concernera que les seuls membres de la famille grand-ducale et dont le contenu ne requiert l’attention ni du constituant ni du législateur (à l’exception de l’Administration des biens du Grand-Duc et, le cas échéant, du fidéicommis). Une approbation par la loi (quelle que soit la majorité requise) des modifications que la famille grand-ducale entend apporter à son pacte privé, qui concerne des affaires tenant aux droits civils des membres de la famille ainsi qu’à leur fortune privée, sera donc non seulement inutile, mais constituerait, si elle était maintenue, une atteinte inexplicable et exorbitante à ses affaires privées.

La première phrase de l’article 144 de la proposition de révision ne rencontre pas l’accord du Conseil d’Etat, en ce qu’elle est source d’ambiguïté. Qui sera en effet juge de la conformité des dispositions du pacte de famille avec la Constitution? Par ailleurs, la formule *„Les dispositions du Pacte de Famille (...) sont maintenues dans la mesure où elles sont (...) nécessaires pour régler les relations familiales (...)“* est inadéquate, puisque les règles en matière de droit civil sont suffisamment complètes pour permettre aussi à la famille grand-ducale de régler les relations familiales parmi ses membres. L’intervention de la Constitution ne serait dès lors justifiée que pour régler certaines de ces relations et la situation de certains éléments patrimoniaux d’une façon exorbitante par rapport au droit civil.

Les deux textes soulèvent encore un autre problème. Quelle est la définition de la notion de *„famille grand-ducale“*? S’agit-il du couple grand-ducal et de sa descendance? S’agit-il de l’ensemble des personnes descendant du fondateur de la dynastie? Dans la mesure où les personnes visées par la Constitution bénéficieraient dans certains domaines d’un régime d’exception, il serait impératif – dans l’intérêt de la sécurité juridique et dans celui des personnes que vise la Constitution – de circonscrire avec précision le cercle des personnes pouvant se prévaloir de ce régime.

Le Conseil d’Etat ne peut que constater le même manque de précision pour ce qui est du passage *„Les dispositions du Pacte de Famille (...) sont maintenues dans la mesure où elles sont (...) nécessaires pour régler (...) la situation des biens privés de la famille grand-ducale“*. Dans un sens aussi général que celui employé par la proposition de révision, les biens privés de la famille grand-ducale

n'intéressent d'aucune façon la Constitution. Au contraire, tout ce qui touche au patrimoine de la famille grand-ducale relève du domaine privé, tout comme pour chaque autre famille luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat ne conçoit pas que l'Etat se préoccupe de la façon dont les membres de la famille grand-ducale gèrent leur patrimoine. L'amalgame qui est fait entre les *„biens privés"* et une autre catégorie, qui n'est pas définie non plus, mais qui ne semble pouvoir être que celle de „biens non privés", n'est pas acceptable.

Si certains biens patrimoniaux de certains membres de la famille grand-ducale requièrent un traitement particulier dans la Constitution, il faudrait donner une réponse aux trois questions suivantes: Quels biens patrimoniaux? Quelles sont les personnes concernées? Quel sera le traitement particulier réservé à ces biens?

Dans la mesure où le texte de la prise de position du Gouvernement vise le fidéicommis „destiné au prestige et à la représentation de la Maison Souveraine" et que l'approche gouvernementale se propose de „ménage[r] les finances publiques en assurant la mise à la disposition du chef de l'Etat, précisément par cet instrument juridique, des biens mobiliers servant avant tout à l'exercice de ses fonctions officielles", le Conseil d'Etat est à se demander si l'Etat luxembourgeois, en ce début du XXIe siècle, ne dispose pas des moyens matériels nécessaires pour équiper le siège officiel du Chef de l'Etat, qui fait partie des domaines de l'Etat, d'une manière fonctionnelle et représentative. Le fait qu'il en manquait au début du XXe siècle n'est pas une raison suffisante pour faire perdurer un instrument juridique qui ne fait pas partie du paysage juridique luxembourgeois.

La définition de l'apparat dont peut ou doit être entouré le Chef de l'Etat ne relève pas de celui-ci, mais des autorités étatiques légitimées pour définir l'apparition extérieure des représentants de l'Etat et des institutions. A supposer même que le constituant estime que la solennité requise ne peut être garantie que moyennant recours à des accessoires à caractère historique ne pouvant être fournis que par la famille grand-ducale, la mise à disposition de l'Etat serait à assurer par des moyens plus appropriés, et plus respectueux des intérêts des deux parties, que la solution d'antan.

A titre principal, le Conseil d'Etat estime qu'il faudra ancrer dans la Constitution l'entité juridique qui représente le Chef de l'Etat dans les actes de la vie civile et dans les actions judiciaires, représentation rendue nécessaire par le fait que la Constitution protège spécifiquement la personne du Chef de l'Etat; en effet, elle rend le Chef de l'Etat irresponsable des actes qu'il commet. Dans ce même ordre d'idées, le Conseil d'Etat estime aussi que la Constitution doit se limiter à s'occuper de ce seul aspect, qu'il n'y a pas lieu de confondre avec la gestion du patrimoine de la famille grand-ducale, ou de certains éléments patrimoniaux de certains membres de cette famille.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il le texte suivant:

„**Art. 58.** *La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.*"

A titre subsidiaire, si le constituant devait se prononcer en faveur du maintien d'une institution conçue dans l'esprit du „fidéicommis" de l'ancien droit nobiliaire germanique, le Conseil d'Etat proposerait de substituer aux termes *„biens privés de la famille grand-ducale"* les termes *„éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1er affectés à la fonction du Chef de l'Etat"*, rejoignant ainsi les auteurs de la proposition de révision dans leur visée d'ancrer dans la Constitution les droits concédés aux membres de la famille grand-ducale qui sont censés déroger à la législation du pays. Ces droits sont essentiellement la création du fidéicommis (en ce qu'il n'est pas conforme aux règles normales en matière de succession) et le régime fiscal dont il bénéficie. Il suffira à cet effet que la Constitution prévoie une disposition confiant à la loi le pouvoir de dispenser la famille grand-ducale des règles ordinaires en matière de succession et de l'autoriser à constituer un fidéicommis. Le Conseil d'Etat entend par cette notion – qu'il appartiendra à la loi de définir − un patrimoine d'affectation ne faisant pas partie de la succession des membres de la famille, non susceptible d'être partagé selon les règles de la succession civile, soumis à ce régime juridique exceptionnel avec la destination d'être mis à la disposition du chef de la famille grand-ducale en sa qualité de Chef de l'Etat. C'est cette destination particulière qui pourrait justifier par ailleurs un éventuel régime fiscal spécial. Il suffirait que la Constitution confie à la loi la détermination et des conditions de fonctionnement auxquelles le patrimoine affecté serait soumis et du régime fiscal spécial dont il bénéficierait.

Le Conseil d'Etat suggère à cet effet d'ajouter à titre subsidiaire le texte suivant:

„*La loi détermine les éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1er, affectés à la fonction du Chef de l'Etat, ainsi que le régime juridique de ceux-ci.*"

Quant à la suggestion subsidiaire du Gouvernement visant à ancrer dans la Constitution l'Administration des biens du Grand-Duc, le Conseil d'Etat peut s'y rallier en principe dans la mesure où cette administration gère le patrimoine du Grand-Duc. En effet, en présence de l'article 53 (article 41, troisième alinéa, selon le Conseil d'Etat), la personne du Grand-Duc doit bénéficier d'une protection particulière, aussi en ce qui concerne des actions en justice qui pourraient être intentées contre lui. En mettant en place entre le Grand-Duc et d'éventuels plaignants un écran juridique, la Constitution protégera le Grand-Duc sans spolier les plaignants de leurs droits. Il ne paraît pas nécessaire d'étendre cette protection à d'autres membres de la famille grand-ducale.

Le Conseil d'Etat propose encore qu'il soit maintenu une distinction entre l'organe représentant le patrimoine personnel du Grand-Duc et le patrimoine affecté à la fonction du Chef de l'Etat. Le patrimoine personnel peut être considéré être une affaire privée susceptible d'être gérée librement; le patrimoine affecté doit respecter le cadre que lui tracera la loi, notamment en ce qui concerne les règles portant tant sur l'établissement d'un inventaire ainsi que la vente, l'achat et l'échange que sur la manière de gérer ce patrimoine affecté sur le plan juridique en général et sur le plan fiscal en particulier. Si l'on peut concevoir que l'Administration chargée de gérer le patrimoine personnel du Grand-Duc s'occupe aussi de la gestion du patrimoine d'autres membres de la famille grand-ducale, il faudra veiller à une nette distinction entre la partie privée et la partie affectée de ce patrimoine.

L'article sous examen pourrait donc avoir le contenu suivant:

„**Art. 58.** *La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.*"

La proposition subsidiaire qui ferait l'objet d'un deuxième alinéa de l'article sous objet serait la suivante:

„*La loi détermine les éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1er, affectés à la fonction du Chef de l'Etat, ainsi que le régime juridique de ceux-ci.*"

*Article 145 (Article 121 selon le Conseil d'Etat)*

Selon les auteurs de la proposition de révision, il convient de régler formellement dans la future Constitution l'ordre de succession pour accéder à la fonction du Chef de l'Etat qui restera héréditaire dans la famille de Nassau et qui reposera sur le principe de la primogéniture sans plus distinguer entre les enfants de sexe mâle ou féminin.

Les dispositions en question figureront à l'article 42 (article 51 selon le Conseil d'Etat). Etant donné que ce texte se réfère au premier Grand-Duc de la lignée des Nassau-Weilbourg pour déterminer ledit ordre de succession, il faut déterminer le moment à partir duquel les nouvelles règles constitutionnelles trouveront application. C'est l'objet de l'article 145 sous examen.

Quant au libellé retenu, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'énumérer l'ensemble des prénoms du Grand-Duc en fonction. Selon la coutume institutionnelle, les Chefs de l'Etat luxembourgeois ont l'habitude de signer leurs dispositions de leur seul premier prénom. Dans ces conditions et conformément au texte qu'il a retenu à l'endroit de l'article 42 de la proposition de révision (article 51 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose de ne mentionner que le seul premier prénom du Grand-Duc en exercice.

Il y a encore lieu de redresser une coquille qui s'est glissée dans le texte sous examen. Il faut en effet se référer non à l'article 43, mais à l'article 42 de la proposition de révision (article 51 selon le Conseil d'Etat).

L'article sous examen se lira dès lors comme suit:

„**Art. 121.** *Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.*"

*Articles 122, 123 et 124 (Articles nouveaux selon le Conseil d'Etat)*

Aux termes de l'alinéa final de l'exposé des motifs joint à la proposition de révision, „il faudra ajouter en cours de procédure de révision un article prévoyant l'abrogation de la Constitution en vigueur et réglant la question de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution"[232].

232 Cf. doc. parl. n° 6030, p. 8.

Tout en souscrivant à cette approche, le Conseil d'Etat donne à considérer que certaines dispositions de la Constitution future requerront une modification des textes légaux et réglementaires en place, en vue d'en aligner le contenu sur les nouvelles exigences constitutionnelles. Tel sera par exemple le cas pour les lois organiques des juridictions, celle du Conseil d'Etat, le règlement de la Chambre des députés, certaines dispositions légales relatives aux cultes ou aux communes.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de s'inspirer des articles 117 et 120 du chapitre XII de la Constitution actuelle pour régler la continuité de l'ordre juridique dans le cadre de la transition entre deux constitutions qui se succèdent. Le Conseil d'Etat hésite pourtant à reprendre le contenu de ces deux articles dans la Constitution en projet. Il renvoie à cet égard aux développements afférents des auteurs de l'ouvrage déjà cité „Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux" au sujet des deux articles en question, et aux problèmes d'interprétation de ces dispositions que les auteurs ont mis en exergue. Il n'en retient par conséquent que le souci de maintenir le régime d'une Constitution abrogée en vue de pouvoir continuer à servir de fondement constitutionnel aux lois et règlements adoptés tant que celle-ci produisait ses effets. Il rappelle par ailleurs que le maintien en vigueur des dispositions constitutionnelles anciennes ne décharge pas les institutions investies par la nouvelle Constitution du pouvoir législatif ou de compétences réglementaires de l'obligation de concevoir d'éventuelles modifications de ces textes, de manière à en assurer la conformité aux nouvelles règles constitutionnelles.

Dans ces conditions, l'article à ajouter pourrait avoir la teneur suivante:

„**Art. 123.** *Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868.*"

Il suggère en outre de se tenir aux règles de la légistique formelle en réservant deux articles distincts à l'abrogation de la Constitution actuelle et à l'entrée en vigueur de la Constitution nouvelle.

Quant à la formule d'abrogation de la Constitution actuelle, le Conseil d'Etat note que l'article III de la loi du 17 octobre 1868, portant révision de la Constitution du 27 novembre 1856, dispose que „Le texte de la Constitution révisée conformément à l'article I de la présente loi, sera publié à la suite de celle-ci et constituera à l'avenir le texte de la Constitution du Grand-Duché". Il convient par conséquent de se référer à la Constitution mise en place par la loi du 17 octobre 1868 et non à la loi elle-même pour libeller la formule d'abrogation.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat se lirait comme suit:

„**Art. 122.** *Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.*"

Enfin, le Conseil d'Etat propose de retenir une date précise pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, disposition censée faire l'objet de l'article final du nouveau texte constitutionnel.

Les trois articles se liraient comme suit:

„**Art. 122.** *Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.*

**Art. 123.** *Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868.*

**Art. 124.** *La présente Constitution entre en vigueur le ...*"

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 juin 2012.

*Le Secrétaire général,* *Le Président,*
Marc BESCH Georges SCHROEDER

*

ANNEXE 1

**Constitution du Grand-Duché de Luxembourg**
(telle que proposée par le Conseil d'Etat)[233]

## Chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

### *Section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté*

**Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. (Art. 1er)[234]

**Art. 2.** Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme. (Art. 2; Art. 1er)

Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". (Art. 1er)

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. (Art. 3, al. 1er)

**Art. 4.** (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu. (nouveau)

(2) La loi définit les armoiries de l'Etat. (nouveau)

(3) L'hymne national est „Ons Hémecht". (nouveau)

(4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. (Art. 41)

**Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. (nouveau)

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 122)

### *Section 2.– Du territoire*

**Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 6)

**Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. (Art. 7)

---

233 Concernant la présentation rédactionnelle du texte de l'avis et du texte de la Constitution, le Conseil d'Etat s'est donné les règles suivantes:

1. Il relève en italiques uniquement les citations d'articles ou de mots extraits du texte constitutionnel proposé par la commission parlementaire, de même que les formules correspondantes du Conseil d'Etat; dans l'annexe 2 du présent avis, les divergences des propositions du Conseil d'Etat par rapport à la proposition de révision sont soulignées.
2. Il suit l'orthographe proposée par le code de rédaction interinstitutionnel de l'Union européenne ainsi que celle pratiquée en France et en Belgique, ce qui signifie qu'il y a lieu de mettre un frein à la prolifération de majuscules (de tradition germanique), et d'écrire plutôt: le président, le ministre, le député, le législateur, la constituante et le constituant, la capitale du Grand-Duché, la commune, la chambre professionnelle; les institutions, administrations et organes uniques, donc non visés au titre de notions génériques, prennent en principe une seule majuscule à leur premier substantif, comme la Chambre des députés, le Conseil d'Etat, de même le Chef de l'Etat (et le Grand-Duc), le Premier ministre. Il propose d'écrire aussi avec une majuscule initiale la dénomination des autres institutions : le Parlement, le Gouvernement, la Justice
3. Il fait une dérogation aux règles internationales pour respecter l'usage de la Chambre des députés qui a introduit la graphie du mot „Homme" avec une majuscule, par laquelle le Conseil d'Etat entend également faire référence à l'être humain en général: droits de l'Homme, Cour européenne des droits de l'Homme, mais „humanité"; pour des raisons de tradition luxembourgeoise, le mot „Constitution" sera au singulier uniformément écrit avec une initiale majuscule, mais le terme générique prendra une minuscule au pluriel; le mot „Nation", à haute valeur symbolique, est par dérogation aux règles écrit avec une capitale.

234 Les références entre parenthèses renvoient respectivement à la disposition correspondante de la proposition de révision et à des ajouts de dispositions nouvelles proposées par le Conseil d'Etat.

**Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 8)

### *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques*

**Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. (Art. 9, al. 1er)

**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. (Art. 9, al. 2)

La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne. (Art. 9, al. 3)

La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. (Art. 9, al. 3)

**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. (Art. 17, al. 2)

## Chapitre 2.– Des droits et libertés

### *Section 1re.– Des droits fondamentaux*

**Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. (Art. 11)

**Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. (nouveau)

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. (Art. 13)

La peine de mort ne peut être établie. (Art. 12)

**Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. (nouveau)

**Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. (Art. 15)

### *Section 2.– Des libertés publiques*

**Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. (Art. 17, al. 1er)

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. (nouveau)

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. (nouveau)

(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. (Art. 16, al. 1er)

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. (Art. 16, al. 2)

(4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. (Art. 10)

**Art. 17.** (1) La liberté individuelle est garantie. (Art. 18, al. 1er, 1re phr.)

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. (Art. 18, al. 1er, 2e et 3e phr.)

(3) Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. (Art. 18, al. 2)

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. (Art. 18, al. 3)

**Art. 18.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. (Art. 19)

**Art. 19.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. (Art. 20)

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi. (nouveau)

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. (nouveau)

**Art. 20.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. (Art. 22)

**Art. 21.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. (Art. 139)

**Art. 22.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. (Art. 24, 1re phr.)

La censure ne pourra jamais être établie. (Art. 24, 2e phr.)

**Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. (Art. 28)

Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi. (Art. 31)

**Art. 24.** Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. (Art. 25)

**Art. 25.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. (Art. 26)

**Art. 26.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. (Art. 5)

**Art. 27.** Les libertés syndicales sont garanties. (Art. 33, al. 2)

La loi organise l'exercice du droit de grève. (Art. 33, al. 2)

**Art. 28.** (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés. (Art. 38, al. 1er)

(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant. (Art. 38, al. 2)

(3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. (nouveau)

**Art. 29.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications. (Art. 27, al. 1er)

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. (Art. 27, al. 2)

**Art. 30.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi. (nouveau)

Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification. (nouveau)

**Art. 31.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi. (nouveau)

**Art. 32.** (1) Toute personne a droit à l'éducation. (nouveau)

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès. (Art. 32, al. 1er; al. 3)

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi. (Art. 32, al. 1er)

L'enseignement obligatoire public est gratuit. (Art. 32, al. 1er)

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

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. (nouveau)

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. (Art. 32, al. 4)

**Art. 33.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes. (Art. 34)

**Art. 34.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi. (Art. 35, al. 1er)

**Art. 35.** 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 établis par la loi. (Art. 23)

**Art. 36.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. (nouveau)

### *Section 3.– Des objectifs à valeur constitutionnelle*

**Art. 37.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale. (Art. 14)

Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. (nouveau)

**Art. 38.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. (Art. 33, al. 1er)

L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. (Art. 34)

**Art. 39.** L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. (Art. 34; Art. 37)

**Art. 40.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. (Art. 36, al. 1er)

Il promeut la protection et le bien-être des animaux. (Art. 36, al. 2)

## Chapitre 3.– Du Grand-Duc

### *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat*

**Art. 41.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. (Art. 4)

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. (Art. 4)

Sa personne est inviolable. Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. (Art. 53; Art. 124)

**Art. 42.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois. (Art. 52, al. 1er)

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif. (Art. 52, al. 2)

**Art. 43.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement. (Art. 52, al. 3)

**Art. 44.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités. (Art. 121, al. 1er)

Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. (Art. 121, al. 2)

**Art. 45.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 54, al. 1er; Art. 123)

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. (Art. 97)

(2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (Art. 55, al. 1er)

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. (nouveau)

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. (nouveau)

(4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. (Art. 55, al. 2, 1re phr.)

La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. (Art. 55, al. 2, 2e phr.)

**Art. 46.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges. (Art. 56)

**Art. 47.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. (Art. 57)

**Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. (nouveau)

**Art. 49.** (1) La loi organise les services du Chef de l'Etat. (Art. 59, al. 2)

(2) La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant. (Art. 59, al. 1er)

Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique. (nouveau)

**Art. 50.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. (Art. 60)

### *Section 2. – De la monarchie constitutionnelle*

**Art. 51.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder. (Art. 42)

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants. (nouveau)

En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession. (nouveau)

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. (nouveau)

**Art. 52.** A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 43)

**Art. 53.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *„Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales."* (Art. 45)

(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc. (Art. 46)

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants. (nouveau)

**Art. 54.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. (Art. 47)

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. (Art. 48)

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant. (Art. 49, al. 1er)

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *„Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales."* (Art. 49, al. 2)

**Art. 55.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement.[235] Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. (Art. 50)

**Art. 56.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. (Art. 51, al. 1er)

Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54. (Art. 51, al. 2, 1re phr.)

**Art. 57.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. (Art. 58)

**Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.[236] (Art. 144)

---

235 Proposition alternative du Conseil d'Etat pour l'article 55:

„**Art. 55.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée conjointement par le président de la Chambre des députés, le Premier ministre et le président du Conseil d'Etat. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent."

236 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 58:

„**Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.

La loi détermine les éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1er, affectés à la fonction du Chef de l'Etat, ainsi que le régime juridique de ceux-ci."

## Chapitre 4.– De la Chambre des députés

### *Section 1re.– De la représentation de la Nation*

**Art. 59.** La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif. (Art. 61, 1re phr.)

Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif.[237] (Art. 61, 2e phr.)

**Art. 60.** (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés. (Art. 62 (1))

(2) Les députés sont élus pour cinq ans. (Art. 70)

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral. (Art. 62, (2) et (3))

Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. (Art. 62 (3))

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

– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. (Art. 62 (4))

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. (Art. 62 (1))

**Art. 61.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis. (Art. 63, al. 1er)

(2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 64, al. 1er)

(3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. (Art. 65)

**Art. 62.** Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat. (Art. 66 (1))

Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.[238] (Art. 66 (1))

**Art. 63.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. (Art. 67)

(2) Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu. (Art. 68, al. 1er)

---

237 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 59:

„**Art. 59.** La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.

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

238 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour le deuxième alinéa de l'article 62:

„Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public qui comporte une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée."

Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions. (Art. 68, al. 2)

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. (Art. 68, al. 3)

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. (Art. 66 (2))

### *Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés*

**Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. (Art. 71 (1); Art. 76 (1))

Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. (nouveau)

(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi. (Art. 71 (2); (3))

(3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections. (nouveau)

**Art. 65.** La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement. (Art. 72)

**Art. 66.** Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement. (Art. 73)

**Art. 67.** La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. (Art. 74, al. 2)

Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. (Art. 74, al. 1, 1re phr.; Art. 83, al. 3)

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. (nouveau)

Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés. (nouveau)

**Art. 68.** (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 75)

(2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement.[239] (Art. 76 (2))

**Art. 69.** La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande. (Art. 78, al. 1er)

Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. (Art. 78, al. 2)

**Art. 70.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence. (Art. 102 (1))

---

239 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour le deuxième paragraphe de l'article 68:

„(2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.

Toute session est close avec l'ouverture d'une session nouvelle."

### *Section 3.– De l'adoption des lois*

**Art. 71.** (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci. (Art. 79)

(2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député. (Art. 80)

(3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés. (Art. 86)

**Art. 72.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés. (Art. 81)

(2) La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. (Art. 82)

(3) Hormis le cas prévu au paragraphe 4, aucun projet de loi, aucune proposition de loi ni aucun amendement qui y serait proposé ne sont soumis au vote de la Chambre des députés qu'après avis du Conseil d'Etat. (Art. 103, al. 1er, 1re phr.)

(4) La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. (Art. 83, al. 1er)

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi. (Art. 83, al. 2)

Dans les cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat. (Art. 103, al. 1er, 2e phr.)

(5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y a un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. (Art. 84)

(6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. (Art. 85)

### *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés*

**Art. 73.** La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. (Art. 87)

D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat. (Art. 87)

**Art. 74.** La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. (Art. 88, al. 1er)

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. (Art. 88, al. 2)

**Art. 75.** La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement. (Art. 89)

**Art. 76.** La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 127)

### *Section 5.– Du statut du député*[240]

**Art. 77.** 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. (Art. 90)

**Art. 78.** A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. (Art. 91, al. 1er)

Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés. (Art. 91, al. 2)

Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. (Art. 91, al. 3)

## Chapitre 5.– Du Gouvernement

**Art. 79.** Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale. (Art. 96)

Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. (Art. 52, al. 2)

**Art. 80.** Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat. (Art. 93)

Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement.[241] Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions. (Art. 94 (1); (3))

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle. (Art. 95)

**Art. 81.** Le Gouvernement exerce ses attributions collégialement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge. (Art. 98 (1))

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. (nouveau)

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 94 (2))

**Art. 82.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés. (Art. 102 (3))

(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. (Art. 102 (2))

(3) La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. (nouveau)

(4) Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. (Art. 102 (4))

---

240 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'ajout d'un article supplémentaire libellé comme suit:

[„**Art. …** La loi fixe le montant et les conditions d'octroi de l'indemnité à laquelle les députés ont droit, outre leurs frais de déplacement."]

241 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour la première phrase du deuxième alinéa de l'article 80:

„Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre ainsi que, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement."

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. (Art. 102 (4))

**Art. 83.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés. (Art. 101 (1))

(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. (Art. 101 (2))

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 101 (4))

(4) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. (Art. 101 (5) …)

(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. (Art. 101 (5), al. 3, 2e phr.)

## Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat

**Art. 84.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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. (Art. 103, al. 1er)

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis. (nouveau)

La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi. (nouveau)

**Art. 85.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. (Art. 103, al. 2)

## Chapitre 7.– De la Justice

### *Section 1re.– De l'organisation de la Justice*

**Art. 86.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public. (Art. 104)

**Art. 87.** Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. (Art. 106; Art. 107)

**Art. 88.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. (Art. 119 (1))

**Art. 89.** La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.[242] (Art. 119 (2); Art. 108, 2e phr.)

**Art. 90.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi. (Art. 113)

**Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. (Art. 109; Art. 119 (4))

**Art. 92.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. (Art. 112)

### *Section 2.– Du statut des magistrats*

**Art. 93.** (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. (Art. 105, al. 1er)

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. (Art. 105, al. 2)

**Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice. (Art. 117; Art. 119 (5))

(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.[243] (nouveau)

**Art. 95.** (1) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. (Art. 109; Art. 115; Art. 116; Art. 119 (4))

Les juges sont inamovibles. (Art. 114, al. 1er, 1re phr.)

La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. (Art. 114, al. 2)

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. (Art. 114, al. 1er, 2e phr.)

(2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. (Art. 109; Art. 115; Art. 116)

La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. (Art. 114, al. 2)

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. (Art. 114, al. 1er, 2e phr.)

**Art. 96.** Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. (nouveau)

---

242 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 89:

„**Art. 89.** (1) La loi règle l'organisation des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires."

243 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 94:

„**Art. 94.** (1) Les juges sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.

(2) Les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition conjointe du Conseil national de la justice et du Gouvernement.

(3) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi."

### *Section 3.– Du Conseil national de la justice*

**Art. 97.** Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94. (nouveau)

Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public. (nouveau)

Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice. (nouveau)

La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences. (nouveau)

### *Section 4.– Des garanties du justiciable*

**Art. 98.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice. (Art. 110)

**Art. 99.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. (Art. 111)

**Art. 100.** La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. (nouveau)

## Chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat

### *Section 1re.– Des règles générales d'administration*

**Art. 101.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. (Art. 140)

**Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 39; Art. 101 (3))

**Art. 103.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. (Art. 100 (1))

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. (Art. 100 (2))

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. (Art. 40)

**Art. 104.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. (Art. 125)

### *Section 2.– Des finances publiques*

**Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. (Art. 128; Art. 130)

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. (Art. 129)

[(…) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.] (nouveau)

**Art. 106.**[244] (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés. (Art. 131 (1))

(2) Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise. (Art. 131 (2))

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. (Art. 131 (3))

(4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. (Art. 131 (4))

(5) Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. (Art. 132)

**Art. 107.** Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. (Art. 133)

**Art. 108.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. (Art. 134 (1))

(2) La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés. (Art. 134 (4))

(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi. (Art. 134 (2))

(4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés. (Art. 134 (3))

[**Art. …** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.] (Art. 135)

## Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels

**Art. 109.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat. (Art. 138, 1re phr.)

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

(3) La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques. (Art. 35, al. 2)

---

244 Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour les paragraphes 2 et 3 de l'article 106:

„(2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires."

**Art. 110.** (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales, qui ont la personnalité juridique. (Art. 138, 1re phr.)

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. (Art. 35, al. 2; Art. 138, 2e phr.)

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (nouveau)

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. (nouveau)

## Chapitre 10.– Des communes

**Art. 111.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. (Art. 136 (1))

(2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. (Art. 136 (6), 1re phr.)

**Art. 112.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans. (Art. 136 (2), 1re phr.)

L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret. (Art. 136 (2), 1re phr.)

Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. (Art. 136 (2), 2e phr.)

(2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. (Art. 136 (5), 1re phr.)

Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins. (nouveau)

**Art. 113.** (1) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. (Art. 136 (3), al. 1er)

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. (Art. 136 (3), al. 2)

(2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. (Art. 136 (4), 1re phr.)

**Art. 114.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine. (Art. 136 (4), 3e phr.)

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (nouveau)

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. (nouveau)

**Art. 115.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. (Art. 137)

(2) La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public. (Art. 136 (6), 3e phr.)

(3) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. (Art. 136 (6), 2e phr.)

**Art. 116.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi. (nouveau)

Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées. (nouveau)

**Art. 117.** La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions. (Art. 136 (7))

Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois. (Art. 136 (8))

**Art. 118.** Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes. (nouveau)

La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. (nouveau)

### Chapitre 11.– De la révision de la Constitution

**Art. 119.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. (Art. 141)

**Art. 120.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. (Art. 142, al. 1er)

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. (Art. 142, al. 2)

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. (Art. 142, al. 3)

### Chapitre 12.– Des dispositions finales

**Art. 121.** Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. (Art. 145)

**Art. 122.** Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. (nouveau)

**Art. 123.** Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868. (nouveau)

**Art. 124.** La présente Constitution entre en vigueur le … . (nouveau)

*

ANNEXE 2

**Textes juxtaposés**

*Observations introductives*

Le tableau comparatif qui fait l'objet de la présente annexe comporte quatre colonnes: La première colonne reproduit le texte constitutionnel actuel, aligné à la numérotation qui se dégage de la proposition de révision du 21 avril 2009. Celle-ci figure dans la deuxième colonne dans l'ordre numérique retenu par ses auteurs. La troisième colonne reprend la proposition de texte du Conseil d'Etat du 6 juin 2012, dont les éléments sont présentés en sorte à respecter l'ordre numérique de la proposition de révision. Enfin, en quatrième colonne sont regroupées les observations complémentaires qui se dégagent du présent avis (notamment des propositions de texte, voire des ajouts ou des suppressions proposés à titre subsidiaire, annoncés par des astérisques) ainsi que les formulations alternatives du Gouvernement prévues dans son projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution (doc. parl. n° 5339) de 2004 et dans sa prise de position du 22 juin 2011 à l'endroit de différentes dispositions de la proposition de révision.

Pour la structure de la Constitution suggérée par le Conseil d'Etat, et notamment les intitulés des chapitres et des sections, il est expressément renvoyé au schéma reproduit au point 4 des considérations générales du présent avis.

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Chapitre I.– De l'Etat, de son territoire et du Grand-Duc** | **Chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants** | **Chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants** | |
| | ***Section 1.– De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine*** | ***Section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté*** | |
| **Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.<br><br>**Art. 2.** *(al. 2)* Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". | |
| **Art. 51.** (1) Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **Art. 2.** Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **Art. 2.** *(al. 1er)* Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme. | |
| **Art. 32.** (1) La puissance souveraine réside dans la Nation.<br><br>Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation.<br><br>Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. | |
| | | **Art. 4.** (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.<br><br>(2) La loi définit les armoiries de l'Etat.<br><br>(3) L'hymne national est „Ons Hémecht". | *voir aussi sous art. 41 PPR* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 33.** *(1re phr.)* Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **Art. 41.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.<br>Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. | *article transféré au chapitre 3.*– Du Grand-Duc, *section 1re.*– De la fonction du Chef de l'Etat (*selon le Conseil d'Etat*)<br>*pour l'art. 41 (al. 3), voir sous art. 53 et 124 PPR* |
| | | **Art. 5.** *(al. 1er)* Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. | *voir Art. 122 PPR* |
| **Art. 32*bis*.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 26.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | *article transféré au chapitre 2.*– Des droits et libertés, *section 2.*– Des libertés publiques *(selon le Conseil d'Etat)* |
| | ***Section 2.– Du territoire*** | ***Section 2.– Du territoire*** | |
| **Art. 37.** *(al. 5)* Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 2.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **Art. 7.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. | |
| **Art. 109.** *(1re phr.)* La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. –<br>**Art. 109.** *(2e phr.)* Le siège du Gouvernement ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves.<br>**Art. 71.** Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement.<br>Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg. | |
| | ***Section 3.– De la nationalité et des droits politiques*** | ***Section 3.– De la nationalité et des droits politiques*** | |
| **Art. 9.** *(al. 1er)* La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. | **Art. 9.** *(al. 1er)* La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 9.** *(al. 2)* La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.<br><br>**Art. 9.** *(al. 3)* Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | **Art. 9.** *(al. 2)* La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.<br><br>**Art. 9.** *(al. 3)* Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | **Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.<br>La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.<br>La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. | |
| **Art. 111.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 10.** Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. | **Art. 16.** (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | *disposition transférée au chapitre 2.*– Des droits et libertés, *section 2.*– Des libertés publiques *(selon le Conseil d'Etat)*<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 10.** Toute personne qui se trouve légalement sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la Constitution et les lois. |
| **Chapitre II.– Des libertés publiques et des droits fondamentaux** | **Chapitre 2.– Des libertés publiques et des droits fondamentaux** | **Chapitre 2.– Des droits et libertés*** | ** le Conseil d'Etat préconise la subdivision suivante:*<br>*section 1re.*– Des droits fondamentaux<br>*section 2.*– Des libertés publiques<br>*section 3.*– Des objectifs à valeur constitutionnelle |
| | ***Section 1.– Dignité*** | | |
| | **Art. 11.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. | |
| **Art. 18.** La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 12.** La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 13.** (2) *(al. 2)* La peine de mort ne peut être établie. | |
| | | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. | |
| | **Art. 13.** Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | **Art. 13.** (2) *(al. 1er)* Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | |
| | | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. | |
| **Art. 11.** (1) L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **Art. 37.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 11.** (3) L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **Art. 15.** L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. | |
| | ***Section 2.– Egalité*** | | |
| **Art. 11.** (2) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.<br>L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | **Art. 16.** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.<br>L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | **Art. 16.** (3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.<br>L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | |
| **Art. 10*bis*.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 17.** *(al. 1er)* Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.<br>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.<br>(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. | |
| **Art. 10*bis*.** (2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **Art. 17.** *(al. 2)* Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. | |
| | ***Section 3.– Libertés*** | | |
| **Art. 12.** *(trois premières phr.)* La liberté individuelle est garantie. – Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. – Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 18.** *(al. 1er)* La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 17.** (1) La liberté individuelle est garantie.<br>(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 12.** *(4e phr.)* Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.<br>**Art. 12.** *(dernière phr.)* Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | **Art. 18.** *(al. 2)* Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.<br>**Art. 18.** *(al. 3)* Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | **Art. 17.** (3) Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.<br>Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | |
| **Art. 13.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 19.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 18.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | |
| **Art. 14.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **Art. 19.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. | |
| **Art. 17.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | **Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie que dans les cas prévus par la loi. |
| **Art. 15.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 22.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 20.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. | |
| **Art. 16.** 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 établis par la loi. | **Art. 23.** 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 établis par la loi. | **Art. 35.** 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 établis par la loi. | |
| **Art. 24.** *(1re phr.)* La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>**Art. 24.** *(2e phr.)* La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 24.** *(al. 1er)* La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>**Art. 24.** *(al. 2)* La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 22.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne pourra jamais être établie. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. – Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **Art. 24.** Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. | |
| **Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **Art. 25.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. | |
| **Art. 28.** *(al. 1er, 1re phr.)* Le secret des lettres est inviolable.<br><br>*(al. 1er, 2e phr.)* La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste. | **Art. 27.** Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 29.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | |
| | | **Art. 30.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi.<br><br>Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification. | |
| **Art. 19.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **Art. 28.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **Art. 23.** *(al. 1er)* La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | |
| **Art. 20.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | **Art. 29.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 21.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | **Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | | |
| **Art. 22.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.<br><br>**Art. 119.** En attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur. | **Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. | **Art. 23.** *(al. 2)* Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, ainsi que les rapports des communautés religieuses avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.<br><br>Les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur. |
| | | **Art. 31.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi. | |
| **Art. 23.** *(al. 1er, 1re phr.)* L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br><br>**Art. 23.** *(al. 2)* Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires. | **Art. 32.** *(al. 1er)* L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br><br>**Art. 32.** *(al. 2)* Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur. | **Art. 32.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.<br><br>(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement obligatoire public est gratuit.<br><br>(3) La liberté de l'enseignement dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques est garantie.<br><br>L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 32.** L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 23.** *(al. 3)* La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants. | **Art. 32.** *(al. 3)* La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants. | | |
| **Art. 23.** *(al. 4)* Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.** *(al. 4)* Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.** (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 32.** *(al. 4 nouveau)* Cependant, la loi peut, dans la mesure qu'elle détermine, laisser aux organes des établissements publics d'enseignement supérieur la réglementation des diplômes attribués à ces établissements. |
| | | **Art. 36.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | |
| | ***Section 4.– Solidarité et citoyenneté*** | | |
| **Art. 11.** (4) *(1re phr.)* La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit.<br>*(2e phr.)* La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **Art. 33.** La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit.<br>La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **Art. 38.** *(al. 1er)* L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.<br>**Art. 27.** Les libertés syndicales sont garanties.<br>La loi organise l'exercice du droit de grève. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 11.** (5) La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **Art. 33.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 38.** *(al. 2)* L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap.<br>**Art. 39.** L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. | |
| **Art. 11.** (6) La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.<br>En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.<br>En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 34.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi.<br>**Art. 109.** (3) La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques.<br>**Art. 110.** (2) *(al. 1er)* Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | *articles transférés au chapitre 9.*– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels (*selon le Conseil d'Etat*)<br>*voir sous art. 138 PPR* |
| | | **Art. 110.** (2) *(al. 2)* Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>*(al. 3)* Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | *dispositions transférées au chapitre 9.*– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels (*selon le Conseil d'Etat*) |
| **Art. 11*bis*.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 40.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 37.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié. | **Art. 39.** L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. | |
| **Art. 27.** *(al. 1er)* Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques, des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. | **Art. 38.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens. | **Art. 28.** (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.<br>(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant.<br>(3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. | |
| **Art. 30.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | *voir aussi sous art. 101(3) PPR*<br>*article transféré au chapitre 8.*– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, *section 1re.*– Des règles générales d'administration *(selon le Conseil d'Etat)*<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites pénales contre des fonctionnaires publics, pour faits de leur administration sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement.<br>Les fonctionnaires publics sont également civilement responsables du fait des fautes lourdes commises dans l'exercice de leurs fonctions. |
| **Art. 31.** 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. 40.** 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. 103.** (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. | *disposition transférée au chapitre 8.*– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat *section 1re.*– Des règles générales d'administration (*selon le Conseil d'Etat*) |
| **Art. 29.** La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire. | **Art. 41.** La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire.<br>L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise. | **Art. 4.** (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. | *disposition transférée au chapitre 1er.*– De l'Etat, de son territoire et de la souveraineté, *section 1re.*– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté (*selon le Conseil d'Etat*) |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Chapitre 3.– Du Grand-Duc** | **Chapitre 3.– Du Grand-Duc** | |
| | ***Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance*** | ***Section 2.– De la monarchie constitutionnelle*** | *le Conseil d'Etat préconise d'inverser les sections 1re et 2 et de leur conférer de nouveaux intitulés: section 1re.*– De la fonction du Chef de l'Etat; *section 2.*– De la monarchie constitutionnelle |
| **Art. 3.** La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1er du traité de Londres du 11 mai 1867. | **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. | **Art. 51.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants.<br><br>En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | *Proposition du Gouvernement:*<br><br>**Art. 42.** *(al. 1er)* Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage légitime ont le droit de succéder au trône.<br><br>*Proposition du Gouvernement:*<br><br>**Art. 42.** *(al. 2)* La renonciation aux droits de succession au trône se fait sous forme écrite. Elle est un acte unilatéral irrévocable dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants. |
| **Art. 7.** *(al. 2, 1re phr.)* En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence.<br><br>*(2e phr.)* Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance. | **Art. 43.** A défaut de descendance de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.<br><br>A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. | **Art. 52.** A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. | *Proposition du Gouvernement:*<br><br>**Art. 43.** *(al. 1er)* A défaut de descendance de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 5.** (1) *(1re phr.)* Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. | **Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. | | |
| *(2e phr.)* Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment suivant: | **Art. 45.** Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant: | **Art. 53.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *„Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.“* | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 45.** (1) Dans les conditions et les délais prévus à l'article 46 le Grand-Duc prête le serment suivant: |
| (2) „Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ainsi que les libertés publiques et individuelles.“ | „Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles“. | | „Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles.“<br>(2) Le refus de prêter le serment comporte abandon des droits de succession au trône pour le Grand-Duc et pour ses descendants. |
| | **Art. 46.** A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent. | **Art. 53.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.<br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants. | |
| **Art. 6.** Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille. | **Art. 47.** Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 54.** *(al. 1er)* Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | |
| **Art. 7.** *(al. 1er)* Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité. | **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. | *(al. 2)* Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 45, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 6.** Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille. | **Art. 49.** *(al. 1er)* La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé l'article 42. | **Art. 54.** *(al. 3)* La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 49.** *(al. 1er)* Quand le Grand-Duc est mineur, le père ou la mère du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence. S'il est majeur, le conjoint du Grand-Duc et, à défaut, le parent le plus proche dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 est appelé à la régence. |
| **Art. 8.** (1) Lors de son entrée en fonctions, le Régent prête le serment suivant:<br>(2) „Je jure fidélité au Grand-Duc. Je jure d'observer la Constitution et les lois du pays." | **Art. 49.** *(al. 2)* Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45.<br><br>**Art. 49.** *(al. 3)* Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 54.** *(al. 4)* Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *„Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales."* | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 49.** *(al. 2)* Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45.<br><br>**Art. 49.** *(al. 3)* Le régent doit être majeur et devra résider au Grand-Duché de Luxembourg. |
| | **Art. 50.** A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité. | **Art. 55.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.* | ** Proposition alternative du Conseil d'Etat:*<br>**Art. 55.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée conjointement par le président de la Chambre des députés, le Premier ministre et le président du Conseil d'Etat. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 50.** A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdication ou de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés par le Conseil de Gouvernement. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | | *Proposition du Gouvernement à titre subsidiaire:*<br>**Art. 50.** A dater de la mort du Grand-Duc, de son abdication ou de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation du serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés par le Conseil de Gouvernement. |
| **Art. 42.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché.<br><br>Ce représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs. | **Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc.<br><br>Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. | **Art. 56.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.<br><br>Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une seule personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.<br>Le Lieutenant-Représentant est désigné dans l'ordre de succession au trône déterminé à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. |
| **[Chap. III, § 1er.-** ***De la Prérogative du Grand-Duc*****]** | ***Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc*** | ***Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat*** | |
| **Art. 32.** (2) Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.<br><br>**Art. 33.** *(2e phr.)* Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br><br>**Art. 45.** Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | **Art. 52.** Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même.<br><br>Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br><br>Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | **Art. 42.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br><br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br><br>**Art. 43.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement. | |
| **Art. 4.** La personne du Grand-Duc est inviolable. | **Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable. | **Art. 41.** *(al. 3, 1re phr.)* Sa personne est inviolable. | |
| **Art. 36.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **Art. 54.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **Art. 45.** (1) *(al. 1er)* Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | *voir aussi sous art. 123 PPR* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 32.** (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. | **Art. 55.** Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. | **Art. 45.** (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br><br>(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.<br><br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | |
| (4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | (4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.<br><br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | |
| **Art. 38.** Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | **Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | **Art. 46.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit de remettre, de réduire ou de commuer les peines privatives de liberté prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. |
| **Art. 41.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 57.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 47.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | |
| **Art. 39.** Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | | **Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | |
| **Art. 40.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 57.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 43.** La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an.<br>Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation. | **Art. 59.** *(al. 1er)* Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale. | **Art. 49.** (2) La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant.<br>Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 59.** (1) Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale.<br>(2) Une liste civile est accordée à l'ancien chef de l'Etat et au Grand-Duc héritier. |
| | **Art. 59.** *(al. 2)* Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. | **Art. 49.** (1) La loi organise les services du Chef de l'Etat. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 59.** (3) Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, organise son administration qui jouit de la personnalité civile. |
| **Art. 44.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **Art. 60.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **Art. 50.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. | *le Conseil d'Etat préconise comme alternative d'omettre ledit article* |
| | **Chapitre 4.– De la Chambre des Députés** | **Chapitre 4.–– De la Chambre des députés *** | ** le Conseil d'Etat préconise la subdivision suivante:*<br>*section 1re.*– De la représentation de la Nation<br>*section 2.*– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés<br>*section 3.*– De l'adoption des lois<br>*section 4.*– Des autres attributions de la Chambre des députés<br>*section 5.*– Du statut du député |
| | ***Section 1.– Fonctions et composition*** | | |
| **Art. 50.** *(1re phr.)* La Chambre des Députés représente le pays.<br>*(2e phr.)* Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **Art. 61.** *(1re phr.)* La Chambre des Députés représente le pays.<br>*(2e phr.)* Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **Art. 59.** La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif. * | ** Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:*<br>**Art. 59.** *(al. 2)* Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. |
| **Art. 51.** (3) La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 62.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 60.** (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés.<br>**Art. 60.** (4) *(al. 2)* Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 51.** (4) L'élection est directe. | **Art. 62.** (2) L'élection est directe. | **Art. 60.** (3) *(al. 1er, 1re phr.)* L'élection est directe. | |
| **Art. 51.** (5) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. | **Art. 62.** (3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. | **Art. 60.** (3) *(al. 1er, 2e phr.)* Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.<br>**Art. 60.** (3) *(al. 2)* Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | |
| **Art. 51.** (6) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 62.** (4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 60.** (4) *(al. 1er)* Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | |
| **Art. 52.** *(al. 1er)* Pour être électeur, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>*(al. 2)* Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **Art. 63.** Pour être électeur, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **Art. 61.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis. | |
| **Art. 52.** *(al. 3)* Pour être éligible, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4° être domicilié dans le Grand-Duché.<br>*(al. 4)* Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **Art. 64.** Pour être éligible, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4° être domicilié dans le Grand-Duché.<br>Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **Art. 61.** (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 53.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles:<br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation;<br>3° les majeurs en tutelle.<br>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | **Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:<br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.<br>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | **Art. 61.** (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles ceux qui sont privés du droit de vote, d'élection et d'éligibilité par condamnation pénale.<br>Aucun autre cas d'exclusion ne peut être prévu.<br>Les cours et tribunaux peuvent, dans les cas prévus par la loi, prononcer l'interdiction du droit de vote, d'élection et d'éligibilité. La durée de l'interdiction de ces droits ne peut pas excéder dix ans en cas de condamnation pour crime et cinq ans en cas de condamnation pour délit.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. |
| **Art. 54.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service. | **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service. | **Art. 62.** Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.<br>Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée. * | ** Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat (ad art. 62, al. 2 CE):*<br>Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public qui comporte une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée.<br>*Proposition du Gouvernement (ad art. 66):*<br>**Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire et de magistrat de l'ordre administratif;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de militaire de carrière en activité de service; |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 54.** (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 66.** (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 63.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | * *Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat (suite):*<br>**Art. 66.** (1)<br>6° avec la qualité de fonctionnaire définitivement nommé et d'employé de l'Etat ou de salarié sous contrat à durée indéterminée exerçant un emploi rémunéré par l'Etat, par un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, par une commune, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance d'une commune, ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi à durée indéterminée rémunéré par la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois.<br>(2) Les agents se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.<br>(3) En cas d'acceptation du mandat de parlementaire, qui est constatée par la prestation du serment de parlementaire, les membres du Gouvernement et les conseillers d'Etat sont démissionnés de plein droit de leur fonction sous réserve du droit acquis à la pension dans les conditions et limites fixées par la loi.<br>*Proposition du Gouvernement à titre subsidiaire (ad art. 66):*<br>**Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'ordre judiciaire et de magistrat de l'ordre administratif;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.<br>(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 58.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger, et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 67.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 63.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | |
| **Art. 54.** (3) Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 68.** Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 63.** (2) Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | |
| **Art. 55.** Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | **Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | | *Proposition du Gouvernement:*<br>*Art. 69 à supprimer* |
| **Art. 56.** Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 60.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. | |
| | ***Section 2.– Organisation et fonctionnement*** | | |
| **Art. 57.** (1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>(2) A leur entrée en fonctions, ils prêtent le serment qui suit:<br>„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat." | **Art. 71.** (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus.<br>(2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi. | *voir aussi sous art. 76(1) PPR* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 57.** (3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre. | **Art. 71.** (3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés. | **Art. 64.** (3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections. | |
| **Art. 60.** A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **Art. 72.** A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **Art. 65.** La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement. | |
| **Art. 61.** Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **Art. 73.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **Art. 66.** Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement. | |
| **Art. 62.** *(al. 1er, 1re phr.)* Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages.<br>*(al. 1er, 2e phr.)* En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.<br>*(al. 2)* La Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | **Art. 74.** *(al. 1er, 1re phr.)* Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages.<br>*(al. 1er, 2e phr.)* En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.<br>*(al. 2)* La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | **Art. 67.** *(al. 2, 1re phr.)* Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages.<br>*(al. 1er)* La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.<br>*(al. 3)* Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.<br>*(al. 4)* Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés. | |
| **Art. 51.** (2) L'organisation de la Chambre est réglée par la loi.<br>**Art. 70.** La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | **Art. 75.** La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | **Art. 68.** (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 72.** (2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés. | **Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. | *voir aussi sous art. 71(1) PPR* |
| **Art. 72.** (1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement. | **Art. 76.** (2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement. | **Art. 68.** (2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement.* | ** Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:*<br>**Art. 68.** (2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement. |
| **Art. 72.** (3) Toute session est ouverte et close par le Grand-Duc en personne, ou bien en son nom par un fondé de pouvoirs nommé à cet effet. | **Art. 76.** (3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire. | | Toute session est close avec l'ouverture d'une session nouvelle. |
| **Art. 72.** (2) *(1re partie de phr.)* Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement;<br>**Art. 72.** (2) *(2e partie de phr.)* il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés. | **Art. 77.** La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.<br>Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. | | |
| **Art. 74.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre. | **Art. 78.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99. | **Art. 69.** La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande. | |
| Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. | |
| **Chap. III, § 2.–** ***De la Législation*** | ***Section 3.– Attributions législatives*** | | |
| **Art. 47.** Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption.<br>La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de lois. | **Art. 79.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption.<br>**Art. 80.** Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. | **Art. 71.** (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci.<br>(2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 46.** L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.<br>**Art. 66.** La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.<br>**Art. 65.** La Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Ce vote intervient toujours par appel nominal.<br>A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 81.** Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.<br>**Art. 82.** La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.<br>**Art. 83.** La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal.<br>A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 72.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés.<br>(2) La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.<br>**Art. 72.** (4) *(al. 1er)* La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.<br>*(al. 2)* A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br>**Art. 67.** *(al. 2, 2e et 3e phr.)* Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | |
| **Art. 59.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 84.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 72.** (5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | |
| **Art. 34.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. | **Art. 85.** La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. | **Art. 72.** (6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 85.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. |
| | **Art. 86.** L'initiative législative populaire est réglée par la loi. | **Art. 71.** (3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés. | |
| **Art. 51.** (7) Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 87.** La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi. | **Art. 73.** La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br>D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat. | *article à faire figurer à la section 4.*– Des autres attributions de la Chambre des Députés (*selon le Conseil d'Etat*) |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | ***Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés*** | | |
| **Art. 64.** La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. | **Art. 88.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés. | **Art. 74.** La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | |
| **Art. 67.** *(al. 2, 1re phrase)* La Chambre a le droit de renvoyer aux membres du Gouvernement les pétitions qui lui sont adressées. | **Art. 89.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés. | **Art. 75.** La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement. | |
| | ***Section 5.– Statut du député*** | | |
| **Art. 68.** Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. | **Art. 90.** 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. | **Art. 77.** 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. | |
| **Art. 69.** A l'exception des cas visés par l'article 68, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.<br>Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre.<br>L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | **Art. 91.** A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.<br>Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br>L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | **Art. 78.** A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.<br>Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés.<br>Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | |
| **Art. 75.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | **Art. 92.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | * | ** Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:*<br>[**Art. …** La loi fixe le montant et les conditions d'octroi de l'indemnité à laquelle les députés ont droit, outre leurs frais de déplacement.] |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Chapitre V.– Du Gouvernement du Grand-Duché** | **Chapitre 5.– Du Gouvernement** | **Chapitre 5.– Du Gouvernement** | |
| **Art. 76.** *(al. 1er)* Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins. | **Art. 93.** Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat. | **Art. 80.** *(al. 1er)* Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat. | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 77.** (1) Const. actuelle] Le Gouvernement se compose du Premier Ministre, d'un Vice-Premier Ministre, des Ministres et, le cas échéant, des Secrétaires d'Etat. |
| **Art. 77.** Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement. | **Art. 94.** (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | **Art. 80.** *(al. 2, 1re phr.)* Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement.* | ** Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:*<br>**Art. 80.** *(al. 2, 1re phr.)* Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre ainsi que, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement. |
| **Art. 76.** *(al. 1er)* Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, (…). | (2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes. | **Art. 81.** *(al. 3)* Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 77.** (2) et (3), al. 1er et 2 Const. actuelle]<br>(2) Après avoir entendu les partis représentés à la Chambre des Députés, le Grand-Duc peut désigner un formateur du Gouvernement. Il peut auparavant, s'il le juge opportun, désigner un informateur.<br>(3) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et met fin à ses fonctions.<br>Sur proposition du Premier Ministre, le Grand-Duc nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. |
| | (3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit:<br>„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité." | **Art. 80.** *(al. 2, 2e et 3e phr.)* Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions. | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 77.** (3), al. 3 Const. actuelle]<br>L'organisation du Gouvernement est réglée par arrêté grand-ducal.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 77.** (4) Const. actuelle] Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| [**Art. 54.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;]<br>[**Art. 93.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.] | **Art. 95.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle. | **Art. 80.** *(al. 3)* Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle. | |
| | **Art. 96.** Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. | **Art. 79.** Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.<br>Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 76.** *(1re phr.)* Const. actuelle] Le Gouvernement dirige la politique générale du pays.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 76.** *(2e phr.)* Const. actuelle] Il participe à l'exercice du pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays. |
| **Art. 76.** *(al. 2)* Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 97.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 45.** (1) *(al. 2)* Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | *disposition transférée selon le Conseil d'Etat au chapitre 3.*– Du Grand-Duc, *section 1re.*– De la fonction du Chef de l'Etat |
| | **Art. 98.** (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.<br>(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement. | **Art. 81.** *(al. 1er)* Le Gouvernement exerce ses attributions collégialement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge. | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 78.** (1) Const. actuelle] Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 78.** (5) Const. actuelle]<br>(5) Chaque ministre a la direction d'un ou de plusieurs départements ministériels dont il exerce les attributions conformément à la Constitution, aux lois et aux règlements du pays. Le ministre peut être assisté d'un Secrétaire d'Etat dont les compétences sont déterminées par arrêté grand-ducal.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 78.** (2) Const. actuelle] Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement qui est présidé par le Premier Ministre ou, en son absence, par le Vice-Premier Ministre, sinon par le ministre le plus ancien en rang. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | **Art. 81.** *(al. 2)* Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 78.** (4) Const. actuelle]<br>(4) Le Premier Ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. |
| | **Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.<br>(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.<br>(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement. | | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 78.** (3) Const. actuelle] Le Conseil de Gouvernement délibère sur tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que sur toute autre disposition soumise au Grand-Duc. |
| **Art. 35.** Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br><br>Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | **Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br><br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | **Art. 103.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br><br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | *dispositions transférées selon le Conseil d'Etat au chapitre 8.*– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, *section 1re.*– Des règles générales d'administration<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 100.** (1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.<br>*Proposition du Gouvernement à titre subsidiaire:*<br>**Art. 100.** (1) Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>(2) A l'exception de ce qui est prévu à l'article 94(2), aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 78.** Les membres du Gouvernement sont responsables. | **Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. | **Art. 83.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 79.** (1) Const. actuelle] Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables des actes posés par eux dans l'exercice de leurs fonctions. Les membres du Gouvernement sont solidairement responsables des décisions prises en Conseil de Gouvernement. |
| | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 101.** (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 79.** (2) Const. actuelle] *idem*<br>*voir aussi sous art. 39 PPR* |
| | (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | *article transféré selon le Conseil d'Etat vers le chapitre 8.*– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, *section 1re.*– Des règles générales d'administration<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 101.** (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. |
| [**Art. 78.** Les membres du Gouvernement sont responsables.] | (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 83.** (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 79.** (3) Const. actuelle] *idem*<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 101.** (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| [**Art. 116.** Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.] | **Art. 101.** (5) *(al. 1er)* Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions. | **Art. 83.** (4) *(2e phr.)* La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 79.** (4) Const. actuelle] *idem*<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 101.** (5) *(al. 1er)* Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions. |
| | | | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 79.** (5) Const. actuelle] *idem*<br>[et **Art. 82** et **116**. Const. actuelle] *(à abroger)* |
| | (5) *(al. 2)* La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. | | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 101.** (5) *(al. 2)* La Cour d'appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions.<br>Seul le ministère public près la Cour suprême peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br>L'appel sera porté devant la Cour suprême, qui évoquera l'affaire. |
| | (5) *(al. 3, 1re phr.)* Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | (4) *(1re phr.)* Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions. | *Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 79.** (5) Const. actuelle] Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.<br>La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | | Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessitent l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br>L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire. |
| **Art. 82.** *(1re phr.)* La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. | **Art. 101.** (5) *(al. 3, 2e phr.)* Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br>(5) *(al. 4)* L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire. | **Art. 83.** (5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.<br>(4) *(2e phr.)* La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | |
| **Art. 81.** En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br>**Art. 83.** Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné, que sur la demande de la Chambre. | **Art. 101.** (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br>**Art. 101.** (7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. | | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 101.** (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 81.** Const. actuelle] *(à abroger)*<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 101.** (7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 79.** (6) Const. actuelle] *idem* |
| **Art. 80.** *(al. 1er)* Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.<br>**Art. 80.** *(al. 2.)* La Chambre peut demander leur présence. | **Art. 102.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence. | **Art. 70.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 102.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 80.** (1) Const. actuelle] *idem* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 102.** (2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc. | **Art. 82.** (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.<br><br>**Art. 82.** (4) Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.<br><br>**Art. 82.** (3) La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 102.** (2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 80.** (2) Const. actuelle] *idem*. Sans préjudice de l'article 74, le nouveau Gouvernement sera formé selon les dispositions de l'article 77. |
| | **Art. 102.** (3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement. | **Art. 82.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 102.** (3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.<br>*Projet de révision n° 5339:*<br>[**Art. 80.** (3) Const. actuelle] *idem*. |
| | **Art. 102.** (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat. | **Art. 82.** (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 102.** (4) Sur demande du chef de l'Etat le Gouvernement démissionnaire continuera à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement.<br>*Proposition du Gouvernement à titre subsidiaire:*<br>**Art. 102.** (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat et prend les mesures exceptionnelles commandées par l'urgence. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Chapitre 6.– Du Conseil d'Etat** | | |
| | | **Art. 72.** (3) Hormis le cas prévu au paragraphe 4, aucun projet de loi, aucune proposition de loi ni aucun amendement qui y serait proposé ne sont soumis au vote de la Chambre des députés qu'après avis du Conseil d'Etat. | |
| **Art. 83*bis*.** *(al. 1er, 1re phr.)* Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. | **Art. 103.** *(al. 1er, 1re phr.)* Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. | **Art. 84.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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.<br><br>Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br><br>La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi. | |
| **Art. 83*bis*.** *(al. 1er, 2e phr.)* Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi. | **Art. 103.** *(al. 1er, 2e phr.)* Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi. | **Art. 72.** (4) *(al. 3)* Dans les cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 83*bis*.** *(al. 2)* L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 103.** *(al. 2)* L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 85.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | |
| | **Chapitre 7.– De la Justice** | **Chapitre 7.– De la Justice*** | ** le Conseil d'Etat préconise dans une première approche la subdivision suivante:*<br>*section 1re*.– De l'organisation de la Justices<br>*section 2*.– Du statut des magistrats<br>*section 3*.– Du Conseil national de la justice<br>*section 4*.– Des garanties du justiciable<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Chapitre 7.–** ***Du pouvoir judiciaire*** |
| | ***Section 1.– Dispositions communes*** | | *Proposition du Gouvernement:*<br>*Section 1.*– Dispositions communes |
| **Art. 49.** La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux.<br>Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. | **Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. | **Art. 86.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 104.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.<br>Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc. |
| | **Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.<br>Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. | **Art. 93.** (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 105.** (1) L'indépendance de l'exercice des fonctions juridictionnelles est garantie.<br>(2) Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles. Le Ministre de la Justice peut arrêter des directives générales de politique criminelle. |
| **Art. 84.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils, sont exclusivement du ressort des tribunaux. | **Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. | **Art. 87.** Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. |
| **Art. 85.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques, sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 87.** Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire, sauf les exceptions établies par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 86.** *(1re phr.)* Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi.<br>*(2e phr.)* Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **Art. 108.** *(1re phr.)* Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi.<br>*(2e phr.)* Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **Art. 89.** *(2e phr.)* Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.* | * *même texte pour l'article 89(2) (2e phr.) de la proposition subsidiaire du Conseil d'Etat* ad *art. 119(2)* |
| **Art. 87.** Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice. | **Art. 109.** L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.<br>**Art. 95.** (1) *(al. 1er.)* Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) *(al. 1er)* Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 114.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi.<br>*voir sous art. 115, 116 et 119 PPR*<br>*voir sous art. 115, 116 et 119 PPR* |
| **Art. 88.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **Art. 110.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **Art. 98.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice. | |
| **Art. 89.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 99.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | |
| | | **Art. 100.** La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. | |
| **Art. 95.** *(1re phr.)* Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 112.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 92.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**art. 112** *en suspens* |
| **Art. 95.** *(2e phr.)* La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 113.** La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 90.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 113.** La Cour suprême règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. |
| **Art. 91.** *(al. 1er, 1re phr.)* Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. | **Art. 114.** *(al. 1er, 1re phr.)* Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. | **Art. 95.** (1) *(al. 2)* Les juges sont inamovibles. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 114.** (1) *(1re phr.)* Les juges de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif sont inamovibles. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 91.** *(al. 1er, 2e phr.)* Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. | **Art. 114.** *(al. 1er, 2e phr.)* Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. | **Art. 95.** (1) *(al. 4)* Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.<br>**Art. 95.** (2) *(al. 3)* Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 114.** (1) *(2e phr.)* Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par une décision judiciaire. |
| **Art. 91.** *(al. 1er, 3e phr.)* Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. | **Art. 114.** *(al. 1er, 3e phr.)* Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. | | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 114.** (1) *(3e phr.)* Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. |
| | | **Art. 96.** Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | |
| | | **Art. 97.** Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94.<br>Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public.<br>Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.<br>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences. | *Propositions du Gouvernement:*<br>**Art. 114.** (3) L'instruction des affaires disciplinaires visant les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif relève du Conseil national de la Justice. Statuent comme juridiction de première instance sur les affaires disciplinaires, la Cour d'appel compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et la Cour administrative compétente à l'égard des magistrats de l'ordre administratif. En appel, le contentieux disciplinaire relève de la Cour suprême compétente à l'égard des magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif.<br>**Art. 114.** (4) En matière disciplinaire, la loi détermine la procédure et les sanctions. |
| **Art. 91.** *(al. 2)* Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 114.** *(al. 2)* Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 95.** (1) *(al. 3)* La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.<br>**Art. 95.** (2) *(al. 2)* La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 114.** (1) *(4e phr.)* Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 92.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi. | **Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. | **Art. 95.** (1) *(al. 1er)* Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | *voir sous art. 109, 116 et 119 PPR*<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que de ceux de la Cour suprême, sont fixés par la loi. |
| **Art. 93.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **Art. 95.** (1) *(al. 1er)* Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | *voir sous art. 109, 115 et 119 PPR*<br>*voir sous art. 109, 115 et 119 PPR* |
| [**Art. 95*bis*.** (6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.] | | | |
| | ***Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire*** | | |
| **Art. 90.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice. | **Art. 117.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.* | *voir sous art. 119 PPR*<br>** Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 94(1):*<br>**Art. 94.** (1) Les juges sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.<br>(2) Les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition conjointe du Conseil national de la justice et du Gouvernement.<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 117.** Les magistrats du siège sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice.<br>Les magistrats du parquet sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Ministre de la Justice et avis conforme du Conseil national de la Justice.<br>Les critères, les modalités et la procédure de nomination sont déterminés par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 94.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.<br>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | **Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.<br>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | | *cf. ci-dessous les propositions du Conseil d'Etat relatives à l'art. 119(2) PPR (art. 89 selon le Conseil d'Etat)* |
| | ***Section 3.– Des juridictions administratives*** | | *Proposition du Gouvernement:*<br>*Section 3.*– Des juridictions de l'ordre administratif |
| **Art. 95*bis*.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 88.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. |
| (2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives. | (2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives. | **Art. 89.** La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.* | ** Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:*<br>**Art. 89.** (1) La loi règle l'organisation des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.<br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 119.** (2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives. |
| (3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif. | (3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif. | | |
| (4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi. | (4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.<br>**Art. 95.** (1) *(al. 1er)* Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 119.** (3) Les attributions et l'organisation des juridictions de l'ordre administratif sont réglées par la loi.<br>*voir sous art. 117 PPR*<br>*voir sous art. 109, 115 et 116 PPR* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 95*bis*.** (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.<br><br>(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif. | **Art. 119.** (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice. *<br><br>**Art. 94.** (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.* | ** Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'art. 94(1):*<br>**Art. 94.** (1) Les juges sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.<br>(2) Les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition conjointe du Conseil national de la justice et du Gouvernement.<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 119.** (4) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la Justice. La procédure et les modalités de nomination sont déterminées par la loi.<br>** même texte pour l'art. 94(3) de la proposition subsidiaire du Conseil d'Etat ad art. 119(5)* |
| | ***Section 4.– De la Cour Constitutionnelle*** | | |
| **Art. 95*ter*.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br>(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 l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.<br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats. | **Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats. | | *Proposition du Gouvernement:*<br>*article 120 en suspens* |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 95*ter*.** (4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 120.** (4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | | |
| | | | *Proposition du Gouvernement:*<br>*Section 5.*– Du Conseil national de la Justice |
| | | | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 120*bis*.** La loi crée un Conseil national de la Justice ayant pour missions de garantir l'indépendance de la Justice et d'accompagner le fonctionnement de la Justice.<br>Le Conseil national de la Justice exerce ses compétences dans les matières déterminées par les articles 114, 117 et 119 de la Constitution ainsi que par la loi. La composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la Justice sont déterminés par la loi. |
| **[Chap. III, *§4. Des pouvoirs internationaux*]** | **Chapitre 8.– Des relations internationales*** | | ** chapitre absorbé selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat* |
| **Art. 37.** *(al. 1er, 1re phr.)* Le Grand-Duc fait les traités.<br>*(2e phr.)* Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.<br>Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 44.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.<br>Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | |
| **Art. 49*bis*.** 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.<br>**Art. 37.** *(al. 2)* Les traités visés au Chapitre III, §4, art. 49*bis*, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2. | **Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. | **Art. 5.** *(al. 2)* L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | *disposition transférée au chapitre 1er, section 1re.*– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté (*selon le Conseil d'Etat*) |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 37.** *(al. 4)* Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 45.** (1) *(al. 1er)* Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | *voir aussi sous art. 54 PPR*<br>*texte transféré vers le chapitre 3.*– Du Grand-Duc, *section 1re.*– De la fonction du Chef de l'Etat (*selon le Conseil d'Etat*) *article 45 sur la compétence réglementaire*<br>*Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 123.** (1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.<br>(2) Dans les cas et suivant les modalités spécifiés par la loi le Grand-Duc fait les règlements nécessaires pour l'application des actes de l'Union européenne. Ce pouvoir peut même s'étendre aux matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. |
| **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. | **Art. 124.** 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. | **Art. 41.** *(al. 3, 2e phr.)* Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. | *disposition transférée vers le chapitre 3.*– Du Grand-Duc, *section 1re.*– De la fonction du Chef de l'Etat |
| | **Chapitre 9.– De la Force publique*** | | ** chapitre absorbé selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat* |
| **Art. 97.** L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi. | **Art. 125.** L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi. | **Art. 104.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | |
| **Art. 37.** *(dernier alinéa, 1re partie de phr.)* Le Grand-Duc commande la force armée; (…)<br>**Art. 37.** *(dernier alinéa, 2e partie de phr.)* (…) il 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 114, alinéa 2 de la Constitution. | **Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi.<br>**Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. | **Art. 76.** La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. | *article transféré vers le chapitre 4.*– De la Chambre des députés, *section 4.*– Des autres attributions de la Chambre des députés |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Chapitre 10.– Des Finances** | | |
| **Art. 99.** *(1re phr.)* Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. | **Art. 128.** Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | *voir sous art. 130 PPR* |
| **Art. 100.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. – Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 129.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 105.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.<br>[(…) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.] | |
| **Art. 101.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **Art. 130.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | *voir sous art. 128 PPR* |
| **Art. 99.** *(2e phr.)* Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. | **Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. | **Art. 106.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel l'assentiment de la Chambre des Députés n'est pas requis. |
| **Art. 99.** *(3e et 4e phr.)* Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise. | (2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise. | (2) Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.* | ** Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:*<br>**Art. 106.** (2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 99.** *(5e et 6e phr.)* Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise. | **Art. 131.** (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | **Art. 106.** (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. * | **Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:*<br>**Art. 106.** (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. |
| **Art. 99.** *(7e phr.)* Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | |
| **Art. 103.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 132.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | (5) Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | |
| **Art. 104.** Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. – Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 133.** Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 107.** Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | |
| **Art. 105.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. | **Art. 134.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. | **Art. 108.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 105.** (2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.<br><br>(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | **Art. 134.** (2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.<br><br>(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | **Art. 108.** (3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi.<br><br>(4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés.<br><br>(2) La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés. | |
| **Art. 106.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | **Art. 135.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | [**Art. …** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.] | |
| | **Chapitre 11.– Des Communes** | **Chapitre 10.– Des communes** | |
| **Art. 107.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. | **Art. 136.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. | **Art. 111.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. | |
| **Art. 107.** (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. | **Art. 136.** (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. | **Art. 112.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.<br><br>L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.<br><br>Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | |
| [**Art. 99.** *(avant-dernière phr.)* Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.] | **Art. 136.** (3) *(al. 1er)* Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal. | **Art. 113.** (1) *(al. 1er)* Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. | |
| **Art. 107.** (3) *(3e phr.)* Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. | **Art. 136.** (3) *(al. 2)* Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle. | **Art. 113.** (1) *(al. 2)* Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 107.** (3) *(1re phr.)* Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | **Art. 136.** (4) *(1re phr.)* Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | **Art. 113.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | |
| **Art. 107.** (3) *(3e phr.)* Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. | **Art. 136.** (4) *(2e phr.)* Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. | | |
| **Art. 107.** (3) *(2e phr.)* Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. | **Art. 136.** (4) *(3e phr.)* Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. | **Art. 114.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | |
| **Art. 107.** (4) *(1re phr.)* La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. | **Art. 136.** (5) *(1re phr.)* La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. | **Art. 112.** (2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.<br>Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins. | |
| **Art. 107.** (4) *(2e phr.)* Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution. | **Art. 136.** (5) *(2e phr.)* Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. | | |
| **Art. 107.** (5) *(1re phr.)* La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 136.** (6) *(1re phr.)* La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 111.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | |
| **Art. 107.** (5) *(2e phr.)* Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 136.** (6) *(2e phr.)* Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 115.** (3) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. | |
| **Art. 107.** (5) *(3e phr.)* La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi. | **Art. 136.** (6) *(3e phr.)* La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi. | **Art. 115.** (2) La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 107.** (6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 136.** (7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 117.** *(al. 1er)* La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions. | |
| **Art. 107.** (3) *(dernière phr.)* Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil. | **Art. 136.** (8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. | **Art. 117.** *(al. 2)* Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois. | |
| **Art. 108.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **Art. 115.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. | |
| | | **Art. 116.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.<br>Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées. | |
| | | **Art. 118.** *(al. 1er)* Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | **Art. 118.** *(al. 2)* La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. | |
| | **Chapitre 12.– Des Etablissements publics** | **Chapitre 9.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels** | |
| **Art. 108*bis*.** *(1re phr.)* La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. | **Art. 138.** *(1re phr.)* La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. | **Art. 109.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.<br>**Art. 110.** (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.<br>**Art. 109.** (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. | *voir sous art. 35 PPR* |
| **Art. 108*bis*.** *(2e phr.)* Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 138.** *(2e phr.)* Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 110.** (2) *(al. 1er)* Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | *cf. également au regard des articles 54 et 55 PPR la reproduction de l'article 45(3) selon le Conseil d'Etat* |
| | **Chapitre 13.– Dispositions particulières** | | |
| **Art. 110.** (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | **Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | **Art. 21.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. | *article transféré selon le Conseil d'Etat vers le chapitre 2.*– Des droits et libertés, *section 2.*– Des libertés publiques |
| **Art. 112.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 140.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 101.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. | *article transféré selon le Conseil d'Etat vers le chapitre 8.*– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, *section 1re.*– Des règles générales d'administration |
| **Art. 113.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 119.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | *article inséré selon le Conseil d'Etat dans un chapitre 11.*– De la révision de la Constitution |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 114.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br><br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.<br><br>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | **Art. 142.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br><br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.<br><br>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | **Art. 120.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br><br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.<br><br>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. | *article inséré selon le Conseil d'Etat dans un chapitre 11.*– De la révision de la Constitution<br><br>*article inséré selon le Conseil d'Etat dans un chapitre 11.*– De la révision de la Constitution |
| **Art. 115.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | **Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. |
| | **Art. 144.** *(al. 1er)* Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. | **Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.* | ** Proposition subsidiaire du Conseil d'Etat:*<br>**Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi.<br>La loi détermine les éléments du patrimoine des personnes visées par l'article 51, paragraphe 1er, affectés à la fonction du Chef de l'Etat, ainsi que le régime juridique de ceux-ci. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être publiée au Mémorial.<br>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière.<br>*Proposition du Gouvernement à titre subsidiaire:*<br>**Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2.<br>Les biens privés de la famille grand-ducale sont gérés par l'Administration des Biens du Grand-Duc, jouissant de la personnalité civile et assumant judiciairement et extrajudiciairement la responsabilité du chef de l'Etat en la matière. |
| | **Art. 144.** *(al. 2)* Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | | |
| | **Art. 145.** Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 121.** Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | *Proposition du Gouvernement:*<br>**Art. 145.** Les dispositions de l'article 42 sont pour la première fois d'application à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. |
| | | **Art. 122.** Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | **Art. 123.** Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868. | |
| | | **Art. 124.** La présente Constitution entre en vigueur le …. | |

6030/07

# N° 6030[7]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

## AVIS INTERIMAIRE DE LA COMMISSION DE VENISE

(14.12.2009)

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**Adopté par la Commission de Venise lors de sa 81e session plénière**

(Venise, 11-12 décembre 2009)

sur la base des observations de

M. Dominique CHAGNOLLAUD (membre, Monaco)

M. Jean-Claude COLLIARD (membre, France)

M. Pieter van DIJK (membre, Pays-Bas)

M. Jeffrey JOWELL (membre, Royaume-Uni)

M. László TRÓCSÁNYI (membre suppléant, Hongrie)

M. Jan VELAERS (membre, Belgique)

*

**TABLE DES MATIERES**

Introduction
Remarques générales
Chapitre 1 – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants
Chapitre 2 – Des libertés publiques et des droits fondamentaux
Chapitre 3 – Du Grand-Duc
Chapitre 4 – De la Chambre des Députés
Chapitre 5 – Du Gouvernement
Chapitre 7 – De la Justice
Chapitre 8 – Des relations internationales
Conclusions

*

## INTRODUCTION

*1. Par lettre du 2 juin 2009, M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du Luxembourg, a demandé, au nom de ladite Commission et par l'intermédiaire de M. Lucien Weiler, Président de la Chambre des Députés, à la Commission de Venise de rendre un avis sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (CDL(2009)131).*

*2. La Commission de Venise a chargé un groupe de travail composé de MM. Chagnollaud, Colliard, van Dijk, Jowell, Trocsanyi et Velaers de préparer un avis sur la question. Les commentaires individuels des rapporteurs figurent dans les documents CDL(2009)129, 130, 158, 160, 161.*

*3. Le 14 octobre 2009, le groupe de travail a rencontré à Luxembourg la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et le Conseil d'Etat du Luxembourg.*

*4. Le présent avis, rédigé sur la base des commentaires individuels des rapporteurs et des informations recueillies lors de la réunion du 14 octobre 2009, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 81e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009).*

*

## REMARQUES GENERALES

5. La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg date de 1868 et se fonde dans les grandes lignes sur la Constitution de 1848, en conservant certaines innovations de la Constitution de 1856.

6. La Constitution luxembourgeoise a été modifiée depuis à plusieurs reprises, notamment en 1919 par l'introduction du suffrage universel et par l'adoption du principe démocratique qui veut que la souveraineté réside dans la nation. Neuf amendements ont suivi entre 1945 et 1988, puis vingt-quatre entre 1988 et 2008, suite à un assouplissement de la procédure de révision. Depuis 2004, le Grand-Duc n'a plus besoin de marquer son accord (formel) à une révision constitutionnelle[1].

7. En bref, „la Constitution, dont la plus grande partie des dispositions remonte à 160 ans, et qui a été itérativement modifiée et rapiécée, est à de nombreux égards dépassée par le droit international et par la pratique institutionnelle. Elle manque de la transparence utile et de la cohérence requise"[2]. La coutume *praeter legem* joue un rôle non négligeable[3]. En particulier, les pouvoirs du Grand-Duc sont beaucoup plus limités que ne le laisse entendre le texte[4].

8. L'avis demandé à la Commission de Venise trouve son origine dans le processus de révision de la Constitution du Luxembourg. Ce processus a déjà conduit à la révision du 12 mars 2009 à la suite du refus du Grand-Duc de sanctionner une loi votée par le Parlement relative au droit de mourir dans la dignité. Avec un sens de l'Etat qu'il faut saluer, le Grand-Duc a demandé lui-même à être déchargé de sa compétence de sanction de la loi pour éviter qu'une telle impasse ne soit à nouveau rencontrée.

9. Cet incident a entrainé la révision du 12 mars 2009 qui a réglé ce problème en distinguant sanction et promulgation.

10. La proposition de révision vise une refonte générale de la Constitution. L'exposé des motifs résume les trois buts poursuivis: une *„modernisation de la terminologie désuète"*, une *„adaptation des textes à l'exercice réel des pouvoirs"* et *„l'inscription dans la Constitution des dispositions relevant d'une pratique coutumière et inscrites dans d'autres textes échappant à l'intervention du législateur"*.

---

1 Voir l'exposé des motifs; Paul Schmit (en collaboration avec Emmanuel Servais), Précis de droit constitutionnel – Commentaire de la Constitution luxembourgeoise, Luxembourg: Editions Saint-Paul 2009, p. 90.

2 Schmit, p. 13.

3 Schmit, pp. 83-84.

4 Schmit, pp. 148-149.

11. Cela a conduit à penser qu'un texte modifié par de nombreuses révisions méritait, dans un souci de cohérence, une refonte d'ensemble proposée par le texte aujourd'hui examiné. La Constitution fait l'objet à présent d'une révision globale dont l'objectif est de faire correspondre la Constitution aux réalités et de supprimer les „fictions". L'objectif de la révision constitutionnelle est une refonte et une modernisation du texte, et non une modification de la structure constitutionnelle existante. Elle ne vise donc pas à apporter des changements importants sur le fond. L'objectif d'assurer la cohérence du texte parait largement atteint.

12. Puisque la proposition suggère une révision complète de la Constitution, la question se pose néanmoins de savoir s'il s'agit d'une nouvelle Constitution, même si certaines dispositions de la Constitution actuellement en vigueur sont reprises par le texte. L'expression „refonte" fait allusion également au fait que le constituant souhaite introduire des modifications importantes sans vouloir les faire apparaître sous forme d'une nouvelle Constitution. Dans ce cas-là, une autre question se pose: quel est le rapport de la nouvelle Constitution à adopter avec le Préambule de la Constitution actuelle rappelant les modifications faites jusqu'à nos jours? Ce rappel ne figure plus dans la présente proposition. Quelle sera la date de la nouvelle Constitution: est-il souhaitable de garder la date de 1868 dans la Constitution? Ces questions ne sont pas traitées par le commentaire joint à la proposition.

## Chapitre 1 – *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Article 1er*

13. Il peut être utile de mentionner l'„Etat de droit". Ce concept n'est toutefois pas tout à fait clair et n'a pas le même sens dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, comme l'Assemblée parlementaire l'a fait observer dans sa Résolution 1594 (2007) sur „L'expression „principle of the Rule of Law" ".

14. Il n'est pas certain que ce concept ait un sens clair et univoque dans la doctrine et la jurisprudence luxembourgeoises; de toute manière, il semble souhaitable de prévoir dans le rapport explicatif une description plus détaillée que celle qui figure dans le *Commentaire* actuel. On pourrait aussi expliquer comment cette partie de l'article 1er se rattache à la deuxième phrase de l'article 3.

15. On peut aussi prendre en considération le fait que d'autres constitutions récentes sont allées plus loin pour inclure des valeurs supplémentaires comme la dignité, l'égalité, la liberté et/ou la promotion des droits de l'homme.

*Article 2*

16. Comme indiqué dans le *Commentaire*, l'article 2 précise que les pouvoirs du Grand-Duc sont assujettis au régime de la démocratie parlementaire.

*Article 3*

17. L'article 3 dispose que „La souveraineté réside dans la Nation". La disposition établit en outre que la souveraineté est exercée conformément à la Constitution et aux lois. Il s'agit d'une norme d'autodétermination dont l'on peut déduire que le Grand-Duché est une démocratie parlementaire dont l'institution la plus importante, selon le principe de la démocratie représentative, est la Chambre des Députés. Pour une raison de cohérence, il serait souhaitable d'échanger l'ordre de l'article 2 et de l'article 3. Il serait également logique d'intégrer, au moins partiellement, l'article 122 faisant partie actuellement de la section consacrée aux relations internationales, dans la clause sur la souveraineté, étant donné que c'est cet article 122 qui permet les transferts de souveraineté. La participation de l'Etat, en tant que membre, à l'intégration européenne, touche nécessairement à la question de la souveraineté, ainsi la possibilité de la limitation de la souveraineté doit être soulignée.

*Article 4*

18. L'article 4 précise bien que les fonctions du Grand-Duc se limitent à celles d'un chef d'Etat et non d'un chef de Gouvernement. L'article 52 précise clairement que les pouvoirs du Grand-Duc sont ceux que lui attribuent la Constitution et les lois votées en vertu de la Constitution.

19. Il ne faut pas pour autant en déduire qu'il n'a pas de compétences exécutives. L'article 55 par exemple, lui confère de telles compétences en cas de crise internationale. Le *Commentaire* relatif à

l'article 4 mentionne aussi trois fonctions indiquées dans la révision de 1998. Ces fonctions „morales" ou „persuasives" sont courantes dans les monarchies constitutionnelles (comme le Royaume-Uni). On peut cependant se demander s'il faut les énoncer dans le texte.

*Article 5*

20. L'article 5 portant sur les partis politiques les fait apparaître au niveau constitutionnel, ce qui correspond parfaitement au développement moderne des textes constitutionnels.

21. Les Constitutions qui essaient de définir le rôle des partis politiques le font souvent en des termes très généraux[5]. L'article 5 du projet est aussi énoncé en termes très généraux.

22. Il ne semble pas que cette disposition puisse être interprétée de manière à accorder aux partis politiques un monopole pour participer aux élections et avoir des sièges au sein des organes représentatifs. Cependant, on pourrait envisager que, pour le moins, le rapport explicatif précise clairement qu'il n'en est pas ainsi. Compte tenu de l'importance que la Constitution accorde aux partis politiques, il serait utile d'y faire davantage référence dans le rapport explicatif en renvoyant à la/aux loi(s) applicable(s).

23. Il serait également préférable de relier cette disposition avec l'article 2 de la proposition. De plus, il serait logique de changer l'emplacement de cet article qui figure, dans la proposition, juste après la disposition constitutionnelle sur le chef de l'Etat, car il n'existe aucun lien logique entre les articles 4 et 5.

24. Plusieurs articles du projet de Constitution disposent qu'une matière doit être réglée „par une loi". D'autres articles disposent qu'une matière peut être réglée en „vertu d'une loi". Probablement cette distinction implique que dans la première hypothèse le législateur doit lui-même régler exhaustivement la matière, tandis que dans la deuxième hypothèse le Grand-Duc peut être habilité à régler la matière, en respectant le cadre créé par la loi.

25. Il est recommandé de vérifier si les concepts „par la loi" et „en vertu de la loi" sont effectivement utilisés dans le projet de Constitution avec la signification ci-dessus suggérée. Ainsi, on peut s'interroger sur l'interprétation à donner à l'article 7, qui emploie les termes „en vertu d'une loi".

*Article 6*

26. Il semble relativement surprenant qu'une cession ou un échange de territoire puisse avoir lieu en vertu d'une loi ordinaire sans exiger une majorité spéciale au Parlement. On pourrait penser que dans certains cas, la population du territoire concerné est en droit d'attendre une protection juridique spéciale. En outre, ne serait-il pas indiqué de prévoir que les frontières de l'Etat ne peuvent pas être modifiées, sauf dans l'hypothèse où cela serait en vertu d'un traité international?

*Article 8*

27. L'article 8 détermine le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement, par contre c'est l'article 60 qui porte sur l'habitation du Grand-Duc, ce qui est moins précis. Il serait souhaitable d'utiliser deux fois la même formulation et, plus généralement, de consacrer un seul article à la désignation des sièges des institutions principales de l'Etat.

28. Quoi qu'il en soit, il semblerait logique de prévoir que le Grand-Duc réside au Grand-Duché de Luxembourg, comme indiqué à l'article 49 pour le régent.

29. De plus, la notion de „raisons graves" devrait être définie de manière plus précise.

---

5 Voir aussi: Article 21 Verfassung Deutschland (1) „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben." Article 6 Constitution de l'Espagne: „Les partis politiques traduisent le pluralisme politique, concourent à la formation et à la manifestation de la volonté populaire et sont un instrument fondamental de la participation politique. Ils se constituent et exercent leurs activités librement dans le respect de la Constitution et de la loi. Leur structure interne et leur fonctionnement doivent être démocratiques." Article 114.1 Constitution du Portugal: „les partis politiques participent aux organes fondés sur le suffrage universel et direct en fonction de leur représentativité électorale".

*Articles 9, 10 et 17*

30. Il semblerait souhaitable qu'une disposition de la Constitution garantisse expressément la protection égale de tous devant la loi. L'article 16 ne traite que de la protection égale des femmes et des hommes tandis que l'article 17 dispose que seuls les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. Le projet ne mentionne nullement les inégalités envers les étrangers ou entre étrangers. A l'instar de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), du douzième protocole à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), et des articles 20 et 21 de la Charte européenne des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Constitution luxembourgeoise devrait confirmer le principe général de non-discrimination.

31. Le troisième alinéa de l'article 9 traite des droits politiques des non-Luxembourgeois sans faire référence à la citoyenneté européenne. On peut se demander s'il ne devrait pas faire allusion aux droits spécifiques des citoyens européens.

32. Il sera revenu plus loin, dans le chapitre relatif aux droits fondamentaux, sur la question de la primauté des normes internationales en matière de droits de l'homme[6].

**Chapitre 2 – *Des libertés publiques et des droits fondamentaux***

33. Dans la proposition de révision, la *„refonte"* du chapitre 2 *„Des libertés publiques et des droits fondamentaux"* se limite à réagencer la structure dudit chapitre, à l'instar de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne, incluant l'utilisation des mots-clés de „Dignité", „Egalité", „Libertés" et „Solidarité et citoyenneté". En outre, quatre modifications ponctuelles sont proposées. L'adaptation de la structure du chapitre est précieuse, en ce qu'elle rehausse la lisibilité de la Constitution et en ce qu'elle permet de constater d'emblée quelles sont les garanties spécifiques qu'offre la Constitution luxembourgeoise par rapport aux droits et libertés qui sont également mentionnées dans la Charte européenne.

34. Le texte actuel de la Constitution est fondé sur une conception des droits fondamentaux qui avait cours au XIXe siècle. La question se pose dès lors de savoir si à l'occasion de la „refonte" du texte de la Constitution le Constituant luxembourgeois ne devrait pas également avoir l'ambition d'adapter de manière plus approfondie le chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux, afin que ce texte réponde à tous égards aux exigences que pose un catalogue actuel de droits fondamentaux[7]. Une comparaison entre, d'une part, le texte du chapitre 2 proposé et, d'autre part, les dispositions contenues dans la plupart des conventions actuellement en vigueur en matière de protection des droits de l'homme, particulièrement la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), aboutit à un double constat. D'une part, le constat qu'un nombre de droits importants garantis par ces conventions ne sont pas repris dans la Constitution luxembourgeoise. D'autre part, le constat que les conditions généralement posées par les conventions internationales aux limites des droits et des libertés fondamentaux (voir entre autres les alinéas 2 des articles 8, 9, 10 et 11 CEDH) diffèrent des conditions posées par la Constitution luxembourgeoise. Il est évident que rien n'oblige à ce que la refonte d'une Constitution reprenne aveuglément dans le texte de la Constitution les dispositions des conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Vu leur nombre et la pluralité des nombreux droits et libertés qu'elles contiennent, cela représenterait d'ailleurs une exigence irréaliste. Pour le surplus, la jurisprudence luxembourgeoise reconnaît l'applicabilité directe des dispositions normatives de la Convention européenne des droits de l'homme. Il en résulte que les dispositions de cette Convention sont d'application directe devant les juridictions internes luxembourgeoises en ce sens que les particuliers peuvent s'en réclamer pour souligner le non-respect par l'Etat luxembourgeois de ses obligations découlant de la Convention[8]. Néanmoins, indépendamment du fait de l'existence des conventions internationales en matière des droits de l'homme, il peut être tout-à-fait utile de procéder à l'exercice qui consiste à actualiser la lecture du chapitre 2 de la Constitution luxembourgeoise, tant du point de vue des droits de l'homme (A) que des clauses posant des limites à ceux-ci (B).

---

6 Voir *infra* par. 35.

7 Cf. Schmit, p. 99, et les références au Conseil d'Etat.

8 Voy. Spielmann, Weitzel, *La Convention européenne des droits de l'homme et le droit luxembourgeois*, pp. 95 et s.

35. Il faut donc souligner qu'au Luxembourg, les dispositions normatives des conventions internationales sont d'applicabilité directe et priment l'ensemble du droit interne[9]. Afin d'éviter dorénavant toute ambiguïté et discussion quant à la conformité du droit et de la pratique luxembourgeois avec les textes et la jurisprudence internationaux relatifs aux droits de l'homme, il semble préférable de le préciser dans la Constitution.

36. A. Une constitution nationale devrait garantir les droits de l'homme et les libertés publiques qui au niveau de l'Etat sont qualifiés de „fondamentaux". C'est la raison pour laquelle la Constitution luxembourgeoise a, dans le passé, déjà été modifiée, dans le but d'y ajouter des droits tels que le droit au respect de la vie privée. Il est important que ce travail de „mise à jour" *(updating)* de la Constitution se fasse d'une façon cohérente. Dans la Constitution actuelle du Luxembourg cette cohérence semble faire défaut, puisque par exemple des droits indéniablement fondamentaux tels que le droit à la vie, les garanties en cas de privation de liberté et les garanties générales liées au procès équitable n'y figurent pas. Par ailleurs, la constitutionnalisation de ces droits aurait pour effet que ces droits relèveraient de la juridiction de la Cour constitutionnelle.

37. Au moment où le constituant luxembourgeois envisage une refonte de la Constitution, il serait indiqué de prendre en considération les éventuels bénéfices d'une actualisation plus approfondie du chapitre 2. Une telle actualisation ajouterait encore à l'importance du travail effectué dans la mesure où en outre des garanties supplémentaires, spécifiques pour l'ordre juridique luxembourgeois, seraient prises en compte.

38. Le constituant pourrait s'inspirer du rapport *„Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux"*, établi par un groupe de travail de la Chambre des représentants belge[10].

39. B. Le constituant se doit de déterminer également les restrictions aux droits fondamentaux, ou pour le moins de définir les conditions à remplir pour pouvoir justifier ces restrictions. Le système des restrictions inclus dans le chapitre 2 du projet de Constitution luxembourgeoise présente deux traits caractéristiques. D'une part, la Constitution est l'expression d'une grande confiance à l'égard du législateur en ce que plusieurs dispositions du projet de Constitution luxembourgeoise réservent exclusivement à la loi le soin de déterminer les restrictions susceptibles d'affecter les droits et libertés (voir les articles 15, 18, 19, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 32, 33, 34, 35). Cette réserve de la loi formelle constitue la traduction d'un principe général sous-jacent à l'ensemble du chapitre 2 du projet de Constitution.

40. La seconde caractéristique est sans nul doute la prohibition que le projet de Constitution luxembourgeoise fait peser sur les mesures de nature préventive. Plusieurs articles du chapitre 2 en effet défendent explicitement les mesures préventives (articles 25, 26), soit le font implicitement en permettant uniquement *„la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés"* (articles 24, 26).

41. Ces deux garanties – le principe de légalité et la prohibition des mesures préventives – ont toute leur importance. Pour autant, les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et, à leur instar, plusieurs constitutions nationales contiennent des clauses de limitation qui imposent des conditions à respecter par toute autorité nationale, y compris par le pouvoir législatif, et qui peuvent servir à la Cour européenne des droits de l'homme et aux cours constitutionnelles nationales de critères de contrôle de la conformité des lois aux droits fondamentaux garantis par la CEDH et par les constitutions nationales.

---

9 Schmit, pp. 86-87, 106.

10 Doc. Parl., 2006-2007, 51 2867/001.

42. Ainsi, l'article 15 du projet de Constitution luxembourgeoise dispose: *„L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi"*. Comme le Luxembourg est partie à la CEDH, une loi formelle ne suffit pas. Pour être conforme à l'article 8 de la CEDH, la restriction devra non seulement être *„prévue par la loi"* – une norme juridique qui est suffisamment accessible et prévisible dans ses effets – mais aussi être *„nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui"*.

43. L'interprétation littérale d'autres normes du projet de Constitution pourrait conduire à des restrictions plus larges que celles autorisées par la Convention européenne des droits de l'homme (voir les articles 17, 24, 25, 26, 27, 28).

44. Dans le cadre d'une refonte de la Constitution luxembourgeoise l'on pourrait envisager de „constitutionnaliser" les principes conventionnels qui sont actuellement en vigueur concernant les restrictions aux droits fondamentaux. Il incombe en effet au constituant de veiller à ce que le niveau de protection national des droits de l'homme ne soit pas en dessous du niveau international, que la Constitution confirme les standards qui sont largement reconnus et que la Constitution ne donne pas une image fausse des possibilités de limiter les droits de l'homme.

45. Puisque l'insertion de ces principes conventionnels dans chaque article de la Constitution risque de perturber les dispositions spécifiques de la Constitution luxembourgeoise, qui ont toujours leur raison d'être et qui par ailleurs présentent une valeur ajoutée par rapport aux conventions internationales, l'on pourrait envisager d'insérer des clauses transversales qui fixeraient des conditions générales de restriction à la jouissance des droits fondamentaux, sans pour autant abroger les conditions spécifiques énoncées dans les différents articles du chapitre 2.

46. A cette fin, le constituant luxembourgeois pourrait s'inspirer de dispositions constitutionnelles élaborées récemment telles que l'article 36 de la Constitution helvétique, ou encore, l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE).

Article 36 de la Constitution suisse:

*„Restriction des droits fondamentaux*

*1. Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.*

*2. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui.*

*3. Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé.*

*4. L'essence des droits fondamentaux est inviolable"*.

Article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE:

*„Portée des droits garantis:*

*Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui"*.

47. Le Constituant luxembourgeois pourrait en outre envisager d'adopter des clauses transversales sur:

– **l'interprétation des droits fondamentaux:** voir entre autres l'article 52.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE:

*„Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,*

*leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite Convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue".*

– **la garantie des droits fondamentaux:** voir entre autres l'article 35 de la Constitution helvétique:

*„Les droits et libertés contenus dans le présent titre s'imposent à toutes les autorités publiques. Celles-ci sont tenues:*

– *de respecter ces droits et libertés,*
– *d'oeuvrer à leur réalisation effective;*
– *de veiller à ce que, dans la mesure où il s'y prêtent, ils soient respectés et réalisés dans les relations entre particuliers".*

– **l'interdiction de l'abus des droits fondamentaux:** voir entre autres l'article 17 CEDH, l'article 5, paragraphe 1 PIDCP, l'article 54 Charte des droits fondamentaux de l'UE:

*„Aucune des dispositions de la présente Charte ne doit être interprétée comme impliquant un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Charte ou à des limitations plus amples des droits et libertés que celles qui sont prévues par la présente Charte".*

– **la dérogation aux droits de l'homme en temps de guerre ou en cas de tout autre danger public:** voir article 4.1 PIDCP, article 15 CEDH:

*„1. En cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, toute Haute Partie contractante peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues par la présente Convention, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction avec les autres obligations découlant du droit international.*

*2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation à l'article 2, sauf pour le cas de décès résultant d'actes licites de guerre, et aux articles 3, 4 (paragraphe 1) et 7.*

*3. Toute Haute Partie contractante qui exerce ce droit de dérogation tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être en vigueur et les dispositions de la Convention reçoivent de nouveau pleine application[11]".*

*Article 12*

48. Bien que dans le *Commentaire*, le droit à la vie soit un élément essentiel de la dignité humaine, il ne fait l'objet, dans le projet, d'aucune disposition expresse en dehors de celle concernant l'interdiction de la peine de mort, et ne comprend donc pas l'ensemble des garanties de l'article 2 CEDH. Reste à savoir si la constitutionnalisation du droit à la vie clarifierait la situation, compte tenu des débats qui ont déjà eu lieu au Luxembourg sur ce thème.

*Article 14*

49. La mention des „droits naturels" n'est pas claire sans explication[12]. L'article 8 CEDH protège la vie privée et familiale sans restriction de ce type.

*Article 16*

50. La formule „l'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes" est assez générale. Elle pourrait être précisée en prévoyant que la loi peut prendre les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.

51. Il serait logique d'échanger l'ordre des articles 16 et 17, puisque l'égalité de droit en général devrait précéder l'égalité entre les hommes et les femmes. Parallèlement à la disposition sur l'interdic-

---

11 Le constituant luxembourgeois pourrait s'inspirer du rapport intitulé *„Les clauses transversales en matière des droits et libertés"*, rédigé au nom d'un groupe de travail de la Chambre des Représentants belge, chargé de l'examen du titre II de la Constitution belge (Doc. Parl., Chambre, 2004-2005, Doc 51 2304/001).

12 Cf. Schmit, p. 111.

tion de la discrimination, il serait convenable, vu le développement du droit constitutionnel sur ce point, de consacrer une disposition constitutionnelle à l'égalité des chances.

*Article 17*

52. Voir l'observation relative à l'article 10. Le principe général d'égalité n'exclut pas le fait que certaines fonctions publiques et certains droits politiques sont réservés aux Luxembourgeois, car l'inégalité peut répondre à un but légitime et être proportionnée à ce but.

53. L'article 17, 2e alinéa, dispose qu'il appartient au législateur national de déterminer l'admissibilité des non-Luxembourgeois à des emplois publics, civils et militaires. Selon la Cour de Justice des Communautés européennes, seuls les emplois *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'Etat ou des collectivités publiques"* peuvent être réservés aux ressortissants nationaux, à l'exclusion des autres citoyens de l'Union (voir entre autres C.J.C.E., 2 juillet 1996, Com. c/ Luxembourg, C.473/93, Jur. 1996, I-3207).

*Article 18*

54. Cet article devrait être conforme aux articles 5 et 6 CEDH. Il semblerait en particulier souhaitable de prévoir dans la Constitution qu'une personne détenue a accès à un juge à intervalles réguliers pour que la légitimité de sa détention soit revue („habeas corpus"); une telle disposition serait conforme à l'article 5 paragraphe 4 CEDH.

55. Il faudrait en outre préciser que la personne arrêtée a le droit d'être rapidement informée des raisons de son arrestation, conformément au deuxième paragraphe du même article.

*Article 20*

56. Le principe de la légalité exige que la loi soit déjà en vigueur au moment où l'acte devant être puni a été commis (voir l'article 7 CEDH).

*Article 22*

57. Bien que l'article 8 CEDH n'exige pas expressément une ordonnance judiciaire, dans plusieurs systèmes juridiques, une visite domiciliaire non autorisée par l'habitant du lieu n'est possible que sur la base d'une ordonnance judiciaire. Il conviendrait d'en tenir compte.

*Articles 24-27*

58. La liberté d'opinion devrait être garantie séparément et expressément, car elle ne peut faire l'objet d'aucune restriction. En ce qui concerne le droit de manifester ses opinions, la question se pose de savoir si l'expression „répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés" est suffisamment transparente, délimitée de manière suffisamment étroite et conforme au deuxième paragraphe de l'article 10 CEDH. Il pourrait être envisagé de suivre de plus près le libellé de cette dernière disposition, si une clause générale n'est pas prévue en matière de restrictions aux droits et libertés[13]. Des observations semblables valent pour les restrictions au droit de réunion pacifique (article 25), au droit d'association (article 26) et à la liberté des communications à caractère personnel (article 27).

59. La généralité de la formule „les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables" (article 27) laisse à penser que cela concerne non seulement les lettres et les contacts téléphoniques, mais aussi les courriels; si c'est le cas cette innovation est heureuse et la Constitution du Luxembourg semble la première à le dire.

*Article 28*

60. Il ne ressort pas suffisamment clairement du libellé que la liberté de pensée, de conscience et d'avoir une conviction religieuse a un caractère absolu et ne peut faire l'objet d'aucune restriction. Il peut aussi être envisagé de garantir expressément la liberté de changer de religion, car on ne peut pas

13 Cf. supra par. 47.

partir de la supposition que dans les sociétés multiconfessionnelles qui se sont développées dans les Etats européens, on ne peut partir du principe que cette liberté est sous-entendue dans la liberté d'avoir une conviction religieuse.

61. De plus, comme il a été fait observer par rapport à l'article 24, la question se pose de savoir si la restriction fondée sur la „répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés" est suffisamment transparente, délimitée de manière suffisamment étroite et conforme au deuxième paragraphe de l'article 9 CEDH.

*Article 30*

62. Cette disposition, telle qu'elle est formulée, pourrait donner l'impression que „la bénédiction nuptiale" est une condition d'un mariage légitime. Il est recommandé d'insérer l'expression „le cas échéant" ou une autre expression à cet effet.

*Article 31*

63. Cette disposition semble laisser trop de latitude à la Chambre des Députés pour réglementer les affaires internes des institutions religieuses. Des domaines comme la nomination et l'installation de ministres et leurs relations avec leurs supérieurs devraient, en dehors de cas exceptionnels, relever de la hiérarchie interne de l'institution concernée. Il est donc recommandé de définir plus rigoureusement l'expression „les dispositions qui nécessitent son intervention".

*Article 32*

64. On saluera les dispositions détaillées sur l'accès à l'enseignement.

65. Cette disposition ne semble réglementer que l'enseignement public. Elle ne porte pas sur le droit des parents d'assurer une éducation et un enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques comme indiqué à l'article 2 du Protocole additionnel à la CEDH.

66. Bien que les Etats ne soient soumis à aucune obligation juridique internationale de financer l'éducation et l'enseignement privés, la Constitution de certains Etats membres du Conseil de l'Europe prévoit une certaine forme de soutien financier en mettant parfois l'éducation et l'enseignement privés sur un pied d'égalité avec l'éducation et l'enseignement publics. S'il existe des règles en droit luxembourgeois ou dans la pratique luxembourgeoise, on pourrait envisager de les inscrire dans la Constitution, mais cela ne s'impose pas.

*Section 4 – Articles 33 à 41*

67. Si cette section „garantit" les droits sociaux et économiques, il peut être tenu compte des Constitutions dans lesquelles ces droits sont, en tout ou en partie, „subordonnés aux ressources disponibles". Selon le cas, une formulation plus précise pourra être nécessaire pour éviter des pressions excessives sur les ressources publiques et renforcer la certitude juridique.

*Article 33*

68. Dans un souci de certitude juridique, il semblerait souhaitable que les implications juridiques des mots „garantit" et „veille à assurer" soient précisées dans le rapport explicatif.

## Chapitre 3 – *Du Grand-Duc*

69. Il n'y a pas un seul modèle de monarchie en Europe. Les dispositions constitutionnelles des pays qui ont gardé la monarchie divergent entre elles, notamment par rapport aux prérogatives et/ou pouvoirs que les monarques peuvent (encore) exercer, sous la responsabilité politique de leur Gouvernement.

70. Les choix entre les différents modèles de monarchie possibles ne sont pas critiquables, pour autant que ces choix sont compatibles avec les principes de la démocratie et de l'Etat de droit.

71. Dans la proposition de révision d'importants pouvoirs sont toujours attribués au Grand-Duc (articles 52, 54, 55, 56, 57, 58, 78, 94). A l'article 52.3 il est énoncé que *„Les dispositions du Grand-*

*Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable"*. Il semble que cette disposition ait une portée générale et implique que tous les pouvoirs qui sont attribués au Grand-Duc soient exercés sous la responsabilité politique d'un ministre.

72. Dans l'Exposé des motifs de la proposition, la révision des articles de la Constitution se rapportant au Grand-Duc est clarifiée entre autres de la manière suivante:

> *„Les textes constitutionnels proposés tendent à renforcer la position du Grand-Duc en tant que chef de l'Etat, „symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale", et à adapter en conséquence les dispositions de la Constitution risquant de mêler le chef de l'Etat à des décisions politiques dont la responsabilité doit être endossée par d'autres organes constitutionnels"*.

73. Cette explication semble trop large par rapport aux révisions effectuées. Celles-ci se limitent à la participation du Grand-Duc à l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Elles ne visent, par contre, ni la participation du Grand-Duc au pouvoir exécutif, ni d'ailleurs son rôle de gardien des institutions (articles 78 et 94), qui impliquent aussi une participation aux décisions politiques. Pour que le citoyen comprenne mieux la logique de la révision et pour que celle-ci soit cohérente, une explication plus précise devrait être donnée.

74. Dans la mesure où le constituant vise à souligner la primauté du parlement, les dispositions consacrées à cette dernière institution pourraient précéder celles portant sur le Grand-Duc dans la structure de la Constitution. Cependant, cela ne s'impose pas.

75. Conformément à l'article 4, „le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale". Selon le commentaire, le Grand-Duc a été investi, par la révision constitutionnelle de 1998, des tâches suivantes: „fonction symbolique", „gardien des institutions", „fonction d'arbitre". La question qui se pose, est de savoir si la proposition actuelle attribue également ces trois fonctions au Grand-Duc ou bien ne garde que les fonctions „symbolique" et „d'arbitre". Selon l'article 52, le Grand-Duc „exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays". Il paraît que le constituant ne souhaitait pas changer les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc vis-à-vis du Gouvernement; par contre, ses pouvoirs en rapport avec le parlement ont subi un affaiblissement considérable. Il n'est pas clair même d'après le commentaire si le Grand-Duc reste, dans la logique de la proposition, le „gardien des institutions".

76. L'article 42 parle des pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc, la section 2 du chapitre 3 est intitulée „Des pouvoirs du Grand-Duc", par contre, l'article 143 contient l'expression „prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc". Vu les articles 52 et 53 – les actes du Grand-Duc doivent être contresignés, le Grand-Duc est inviolable – l'expression „prérogative" semble être la plus exacte mais de toute manière, la terminologie devrait retrouver une certaine cohérence.

77. La formule „naturelle et légitime" doit être comprise comme excluant la filiation adoptive aussi bien que la filiation illégitime.

*Article 43*

78. Il semble qu'il manque une disposition concernant la nomination d'un régent temporaire pour la période pendant laquelle le trône demeure vacant.

79. A ce sujet, le rapport entre les articles 43 et 46 n'est pas clair, car la question traitée à l'article 43 se posera précisément après le décès ou l'abdication du Grand-Duc. On ne sait pas non plus pourquoi la période mentionnée à l'article 43 est différente de celle indiquée à l'article 46.

*Article 46 et suivants*

80. Le rapport entre les articles 46 et 47 n'est pas clair. L'article 46 évoque aussi un éventuel régent à la mort du Grand-Duc. Comme l'article 47 porte sur deux situations dans lesquelles un régent devra être élu par la Chambre des Députés, la question se pose de savoir à quelle (autre) situation l'article 46 renvoie. S'il renvoie aux mêmes situations, la mention à l'article 47 du délai maximal de dix jours prévu à l'article 46 signifierait alors que le régent devrait être élu et prêter serment pendant cette même période. L'article 48 porte sur une autre situation, celle dans laquelle un régent est élu, mais n'indique pas dans quel délai celui-ci doit prêter serment; la deuxième phrase de l'article 49 est aussi muette à ce sujet.

81. Il est difficile de comprendre pourquoi le moment où la régence prend fin et le pouvoir d'y mettre un terme ne sont pas évoqués aux articles 47 et 48 dans les deux situations décrites alors qu'il en est très clairement question dans le *Commentaire*.

*Article 48*

82. L'article 48 souhaite régler des situations de crise. Il permet effectivement de régler des situations de crise mais pour éviter toute incertitude, il serait souhaitable de régler au niveau de la Constitution et non seulement d'expliquer dans le commentaire qui peut décider et quand sur la fin de la période de régence. D'après le commentaire, c'est le conseil de Gouvernement lui-même.

*Article 55*

83. L'article 55, relatif à l'état d'urgence, pose la question de savoir qui décide qu'il s'agit d'un „cas de crise internationale" et selon quels critères. De plus, l'expression même de „crise internationale" n'est pas claire et on ne sait pas si l'état d'urgence peut être remis en cause.

84. La formule selon laquelle en cas de crise internationale c'est le Grand-Duc qui prend les règlements paraît contradictoire avec la perte de son pouvoir de promulgation législative. De plus ces règlements pouvant être contraires aux dispositions légales existantes, il devrait y avoir là des garanties procédurales, par exemple la consultation de la Cour constitutionnelle.

85. Concernant l'article 60, voir les remarques faites sur l'article 8.

**Chapitre 4 – *De la Chambre des Députés***

*Article 63*

86. La dernière phrase pose la question de savoir s'il est approprié que le droit de vote soit assorti de conditions, fixées par l'organe législatif à la majorité simple, qui s'ajoutent à celles énoncées dans la Constitution. Il pourrait très bien en résulter une situation où la minorité est défavorisée lors des élections suivantes.

*Article 65*

87. Comme indiqué dans le *Commentaire*, la Cour européenne des droits de l'homme a statué, le 30 mars 2004, dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni (nº 2)* que priver les détenus du droit de vote risque d'être contraire à l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention. Il n'est pas certain que l'article 65 tienne suffisamment compte de cet arrêt et soit conforme au principe de proportionnalité. Il ressort en outre de la pratique que les personnes sous tutelle peuvent très bien être capables de voter de manière responsable; tout dépend des motifs pour lesquels elles ont été mises sous tutelle. On ne peut donc envisager de les exclure que si le tribunal qui a décidé de la tutelle les a aussi reconnues incapables de voter.

88. Le droit de vote a donc été limité d'une façon trop large. Il est dès lors recommandé de se conformer au Code de bonne conduite en matière électorale[14], qui dispose ce qui suit:

i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes:
ii. elle doit être prévue par la loi;
iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote;
iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves;
v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

14 CDL(2002)023rev, I.1.1.d.

*Article 69*

89. Cette disposition présente un inconvénient dans la mesure où l'organe législatif peut, à la majorité simple, influer sur le droit d'être élu. Il semblerait qu'il soit si rarement nécessaire d'ajouter des incompatibilités que cette nécessité peut être envisagée à l'occasion d'une modification ultérieure de la Constitution. A défaut, il peut être envisagé de demander l'adoption de la loi visée à la majorité qualifiée.

90. Il semble que cet article puisse permettre à une loi de prévaloir sur les dispositions constitutionnelles énoncées aux articles 66 à 68. Est-ce nécessaire?

*Articles 71 et 72*

91. L'article 71.3 suppose que la Chambre des Députés a un président au moment où les membres prêtent serment. D'autre part, ces mêmes membres éliront vraisemblablement le président après avoir prêté serment, ce qui pose la question de l'ordre. Il faudrait aussi réglementer la procédure selon laquelle le président, en qualité de président ou au moins de membre, prête serment.

*Article 76*

92. L'article 76 ne définit pas au niveau constitutionnel les règles spéciales relatives à la réunion et à la formation de la Chambre des Députés issue d'une nouvelle élection: qui la convoque, dans quel délai et comment se déroule la première séance (le Grand-Duc a-t-il un rôle spécial dans la convocation d'une telle première séance, etc.). Il serait convenable de régler cette question non pas au niveau du règlement mais au niveau constitutionnel.

*Article 77*

93. Le Grand-Duc peut à la fois dissoudre la Chambre des Députés (pouvoir de l'article 78, heureusement encadré par l'article 99 paragraphe 3) et lui demander de se réunir alors qu'elle est dissoute. La Commission comprend que cela signifie que la Chambre des Députés dissoute peut ainsi être invitée à légiférer en cas d'urgence, mais non à débattre sur la dissolution.

*Articles 79 et 80*

94. La rédaction paraît bien meilleure que celle de l'ancien article 47 qui semblait faire du Grand-Duc le juge de la recevabilité des projets et, plus curieusement encore, des propositions de loi.

*Sur le pouvoir de sanction/promulgation (voir l'article 85 du projet)*

95. Selon l'article 85, les lois votées par la Chambre des Députés sont promulguées et publiées par le Gouvernement. La promulgation est un acte de caractère formel, qui atteste l'existence de la loi, en authentifie le texte, confirme que les règles concernant l'adoption de la loi ont été respectées et rend la loi exécutoire. Il appartient au Constituant de déterminer l'institution compétente pour promulguer les lois. Dans la plupart des monarchies parlementaires, cette fonction relève de la compétence du souverain qui exerce ce pouvoir sous la responsabilité politique de son gouvernement (voir, en Belgique, l'article 109 de la Constitution; au Danemark, l'article 22 de la Constitution; aux Pays-Bas, les articles 47 et 87 de la Constitution; en Espagne, l'article 62, a) de la Constitution; en Norvège, les articles 77 à 79 de la Constitution). Au Royaume-Uni, la sanction royale („royal assent") est une condition pour qu'un projet de loi („bill") devienne une loi („Act or Parliament") (par une convention constitutionnelle, la sanction royale n'est en pratique jamais refusée). Toutefois, une promulgation n'est pas nécessaire à la validité de la loi. Selon une règle assez archaïque (maintenant codifiée dans l'*Interpretation Act* de 1978, section 4(b)), une loi est considérée comme entrant en vigueur au début du jour où la sanction royale est donnée (à moins que l'entrée en vigueur de la loi, ou d'une partie d'entre elle, ne soit différée par la loi elle-même). Après la sanction royale, il n'existe pas de procédure formelle par laquelle la couronne, agissant par l'intermédiaire de son représentant, le greffier du Parlement (a) établit le texte final; (b) introduit formellement le texte dans le registre du Parlement; (c) assure la publication du texte par l'imprimerie royale. Toutefois, la validité de la loi ne dépend en aucun cas du respect de cette procédure, ni d'aucune autre forme de promulgation. En Suède, l'article 19 de la Constitution de la Suède dispose que les lois sont promulguées par le Gouvernement, ou bien par le Riksdag dans le cas des lois qui le concernent directement. Dans la mesure où le Grand-Duc a toujours la fonction symbolique et la fonction de gardien des institutions, il peut être envisagé de lui conférer, toujours sous la

responsabilité ministérielle, le pouvoir de promulguer les lois. D'autre part il peut être jugé souhaitable, spécialement à la lumière des événements récents, que ce soit le gouvernement qui promulgue et publie les lois. La question examinée étant une question d'opportunité, il appartient au constituant luxembourgeois de décider en cette matière. Par ailleurs, le constituant luxembourgeois pourrait prévoir un contrôle externe de la compatibilité de la loi promulguée avec les règles concernant l'adoption de la loi.

*Article 88*

96. L'article 88 n'énumère, parmi les moyens de contrôle parlementaire, que les commissions d'enquête et le droit de pétition. Cette réglementation peut paraître, au vu du développement moderne du droit constitutionnel, relativement modeste étant donné qu'au XXIe siècle, la diminution du rôle des parlements exigerait plutôt le renforcement des moyens de contrôle dont les législatifs disposent.

*Article 91*

97. La deuxième phrase ne mentionne pas de „poursuite". Il semblerait souhaitable, compte tenu des implications politiques possibles, d'indiquer expressément dans le rapport explicatif si cela signifie qu'un député peut faire l'objet de poursuites, même pour les infractions les plus graves, sans l'autorisation préalable de la Chambre des Députés, en l'absence d'arrestation.

## Chapitre 5 – *Du Gouvernement*

*Articles 93 et 94*

98. On ne peut que saluer la reconnaissance du Premier ministre, jusque là absent du texte constitutionnel alors que c'est dans la pratique un personnage essentiel. Mais ne convient-il pas alors de lui confier un rôle de proposition pour la nomination et surtout la fin des fonctions des membres du Gouvernement, ce qui est certainement le cas dans la pratique? En l'absence d'une telle disposition, la Constitution garde un aspect un peu daté. Contrairement à ce qui est dit dans le commentaire, une telle disposition a bien sa place dans la Constitution.

*Article 95*

99. L'article 95 paraît trop restrictif. Il ne prévoit aucune exception concernant, par exemple, l'enseignement supérieur ou d'autres activités protégées par le droit d'auteur. Le texte du *„Commentaire"*, „toutes les activités pouvant être source de conflit avec leurs fonctions au sein du Gouvernement" paraît plus approprié.

*Article 98*

100. Cette disposition n'est pas claire et n'est pas explicitée par le *Commentaire*. Dans quels cas les actes et décisions du Gouvernement sont-ils collectifs et dans quels cas relèvent-ils du membre compétent du Gouvernement individuellement, et quelles sont les conséquences pour la responsabilité politique mentionnée à l'article 101.1?

*Article 100*

101. Selon l'article 100, le droit de nomination aux postes importants relève désormais des pouvoirs du Gouvernement. Dans plusieurs autres monarchies parlementaires, ce pouvoir appartient formellement au Roi qui l'exerce sous la responsabilité ministérielle. Cependant, il s'agit d'un choix politique.

*Article 101*

102. La responsabilité politique des membres du Gouvernement est-elle individuelle ou collective? Le point mérite d'être précisé, comme l'avait d'ailleurs proposé le texte du gouvernement cité par le *Commentaire*, qui distinguait entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective.

*Article 101.1*

103. La question se pose de savoir si les mots „politiquement responsables" sont suffisamment clairs pour que le Gouvernement soit véritablement responsable de ses actions, qui auront vraisemblablement un caractère plus administratif que politique (si tant est que cette distinction ait un sens dans ce contexte).

*Article 102*

104. Il faudrait peut-être compléter la disposition selon laquelle la Chambre des Députés peut demander la présence des membres du Gouvernement par une disposition selon laquelle les membres de la Chambre des Députés ont le droit d'obtenir de ceux-ci les informations requises comme moyen essentiel de contrôle parlementaire.

105. Il serait plus logique de faire de la deuxième phrase du paragraphe 2 un nouveau paragraphe 4, car une motion de défiance peut aussi être adoptée en dehors des deux situations mentionnées aux paragraphes 2 et 3.

**Chapitre 7 – *De la Justice***

*Article 104*

106. L'article 104 dispose que „La justice est rendue par les cours et les tribunaux". Selon le *Commentaire*, le fait que la proposition ne prévoie plus que la justice soit rendue au nom du Grand-Duc, contribue à souligner l'indépendance de la justice et de la structure judiciaire. Il faut, tout de même, noter que puisque le chef de l'Etat représente un pouvoir neutre, l'indépendance de la justice n'était pas mise en cause par le fait que les arrêts des cours et des tribunaux étaient rendus au nom du Grand-Duc. Cette disposition a plutôt une signification symbolique: elle exprime que le Grand-Duc est le gardien des institutions. Cependant, il s'agit d'un choix politique.

*Article 105*

107. Il conviendrait de préciser dans la première phrase que les juges sont impartiaux. Dans le *Commentaire*, l'impartialité est traitée comme un élément d'indépendance, alors que l'article 6 CEDH en fait deux exigences distinctes.

*Articles 106 à 108 et 110*

108. On ne sait pas pourquoi l'article 104 mentionne les „Cours et tribunaux" tandis que les articles 106 à 108 et 110 ne mentionnent que les „tribunaux".

*Article 110*

109. L'expression „dangereuse pour l'ordre ou les mœurs" risque d'être trop restrictive dans la pratique. Il pourrait être envisagé d'y inclure également „les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès" mentionnés à l'article 6 CEDH.

*Article 112*

110. Cette disposition relative au contrôle juridique ne régit pas le contrôle constitutionnel des lois ni l'examen de leur conformité avec les obligations juridiques internationales et les décisions d'organisations internationales contraignantes pour le Luxembourg. Il semblerait approprié d'y faire référence dans cet article.

*Article 114*

111. La mention des „conseillers de la Cour" ne semble pas suffisamment précise, en particulier à côté de „la Cour administrative". S'agit-il ici de la „Cour supérieure de Justice"?

112. Il convient d'indiquer quelle Cour ou quel tribunal est compétent pour décider de la suspension ou de la révocation d'un juge; est-ce la Cour ou le tribunal dont le juge concerné est membre ou est-ce une Cour ou un tribunal supérieur ou autre?

*Article 116*

113. Du point de vue de l'indépendance et de l'impartialité, il pourrait être souhaitable d'ajouter que le juge concerné cesse d'exercer ses fonctions judiciaires lorsqu'il exerce les fonctions que le Gouvernement lui a confiées, à moins qu'il ne s'agisse d'une fonction accessoire ou mineure ou d'une fonction se rapportant à la fonction judiciaire.

*Article 117*

114. Selon l'article 117, les juges de paix et les juges des tribunaux seront nommés par le Gouvernement et non plus par le Grand-Duc. Les conseillers de la Cour et les présidents et les vice-présidents des tribunaux d'arrondissements sont nommés par le Gouvernement sur l'avis de la Cour supérieure de Justice. Dans plusieurs autres monarchies parlementaires, le pouvoir de nommer les juges appartient au Roi qui l'exerce sous la responsabilité ministérielle. Cependant, il s'agit d'un choix politique. Dans la plupart des Etats, il existe un conseil supérieur de la justice qui propose les juges qui seront ensuite nommés par le chef de l'Etat. D'ailleurs, dans le *„Commentaire"*, la création d'un tel organe est proposée (voir sous l'article 105). Quelle que soit l'autorité formelle de nomination (Grand-Duc ou gouvernement), les garanties nécessaires à l'indépendance des juges doivent êtres apportées.

115. Pour ce qui est des „conseillers de la Cour", voir l'observation relative à l'article 114.

*Article 120*

116. Le rôle de la Cour constitutionnelle en matière de conformité des lois est réglé par une formule très générale. Il est vrai qu'une loi détaillée lui est consacrée (loi du 27 juillet 1997).

117. Pour autant la Constitution pourrait préciser si le contrôle de la loi est a priori ou/et a posteriori. Un contrôle a priori pourrait justifier le délai de trois mois de l'article 85 … et faire disparaître toute crainte qui pourrait naître de l'abandon du pouvoir de sanction grand-ducal.

*Article 126*

118. Selon l'article 126, „le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée". Ce que signifie l'expression „placé sous l'autorité" n'est pas clair. Il est évident que la prérogative du Grand-Duc relative à l'armée est plutôt symbolique mais la rédaction actuelle de cette disposition semble équivoque.

*Article 134*

119. L'article 134 prévoit que „les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés". La Cour des comptes doit être indépendante de la même façon que les autres cours et tribunaux, c'est pour cela qu'il faut encore une fois souligner les remarques faites relativement à l'article 117.

*Article 136*

120. Le paragraphe 8 donne au Grand-Duc le droit de dissoudre un conseil de commune. Même si cet acte doit certainement recevoir le contreseing ministériel il parait quelque peu exorbitant. Ne faudrait-il pas l'encadrer par un avis ou, au minimum, par la proposition du Gouvernement?

## Chapitre 8 – *Des relations internationales*

121. La Constitution luxembourgeoise ne contient que quelques dispositions se rapportant au droit international et au droit européen.

122. Des aspects fondamentaux de la relation entre l'ordre juridique luxembourgeois et l'ordre juridique international et européen ne sont pas pris en compte par la Constitution elle-même et ont de ce fait dû être développés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et des cours et tribunaux luxembourgeois. D'autres questions par rapport à cette relation n'ont peut-être pas encore reçu une réponse univoque dans la jurisprudence.

123. La „refonte" de la Constitution luxembourgeoise pourrait être l'occasion de libérer le temps nécessaire pour une réflexion approfondie sur des questions fondamentales dont la réponse devrait se trouver dans la Constitution elle-même. On pourrait penser aux questions suivantes:

– Les traités internationaux sont-ils d'application directe devant les juridictions internes luxembourgeoises en ce sens que les particuliers peuvent les invoquer devant les tribunaux luxembourgeois? Dans quelle mesure et sous quelles conditions?

– Le droit luxembourgeois reconnaît-il la primauté du droit international sur le droit national, y compris sur la Constitution nationale? Est-ce que la Cour constitutionnelle est autorisée à contrôler la conformité à la Constitution des lois d'assentiment des traités internationaux? Est-ce que la Constitution ne devrait pas prévoir, à l'instar de l'article 122 de la Constitution, que les lois d'assentiment des traités internationaux qui contiennent des dispositions contraires à la Constitution ne peuvent être approuvées par une loi que dans les conditions de l'article 142, alinéa 2? (voir aussi article 91.3 de la Constitution des Pays-Bas).
– Est-ce que le droit européen, y compris le droit dérivé, prime, sans aucune réserve, sur le droit luxembourgeois, y compris sur la Constitution luxembourgeoise?

*

## CONCLUSIONS

124. L'objectif du constituant est de faire correspondre le texte de la Constitution à la pratique constitutionnelle et de supprimer les dispositions désormais caduques. Cet objectif de cohérence est largement atteint par la présente révision constitutionnelle.

125. La question qui se pose encore une fois, est de savoir s'il s'agit d'une nouvelle Constitution ou d'une Constitution qui après une révision globale et une renumérotation des articles, garde toujours pour elle la date de 1868.

126. Le texte du chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux ne correspond pas entièrement aux traités internationaux en la matière applicables au Luxembourg, notamment en ce qui concerne les restrictions aux droits et libertés. Afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, et si le constituant ne souhaite pas reprendre systématiquement le texte des traités en cause, on peut se demander s'il ne faudrait pas insérer des clauses transversales qui correspondent aux garanties conventionnelles et s'il ne faudrait pas préciser clairement dans la Constitution que les dispositions normatives de conventions internationales relatives aux droits de l'homme sont d'applicabilité directe et priment l'ensemble du droit interne.

127. Les changements les plus importants concernent la structure institutionnelle, et surtout les pouvoirs ou les prérogatives du Grand-Duc. En cette matière, il appartient au constituant luxembourgeois de choisir le modèle de monarchie qui convient le mieux à la société luxembourgeoise, pourvu que les principes de la démocratie et de l'Etat de droit soient respectés. Il lui appartiendra notamment de préciser dans quelle mesure le Grand-Duc est toujours investi des tâches qui lui ont été attribuées en 1998 („fonction symbolique", „gardien des institutions", „fonction d'arbitre").

# 6030/08

# N° 6030[8]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


| | page |
|---|---|
| 1) Avis de la Cour supérieure de justice (14.7.2011) | 1 |
| 1. Extrait du procès-verbal du 14 juillet 2011 | 1 |
| 2. Avis de la Cour supérieur de justice | 2 |
| 2) Avis du Parquet général (19.8.2011) | 5 |
| 3) Avis de la Cour administrative | 14 |
| 1. Dépêche du président de la Cour administrative au Ministre de la Justice (11.7.2011) | 14 |
| 2. Procès-verbal de l'Assemblée générale de la Cour administrative du vendredi, 8 juillet 2011 à 9.30 heures | 14 |
| 3. Avis de la Cour administrative | 14 |


*

## AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE

(14.7.2011)

### EXTRAIT DU PROCES-VERBAL DU 14 JUILLET 2011

L'avis tel que soumis à la Cour est admis.

*

La COUR ordonne qu'une expédition du présent procès-verbal sera transmise à Monsieur le Procureur général d'Etat à Luxembourg à telles fins de droit.

Ainsi fait et délibéré en la chambre du conseil de la Cour Supérieure de Justice à Luxembourg, Cité Judiciaire, Plateau du Saint-Esprit, date qu'en tête.

*La Présidente de la Cour,*
Marie-Paule ENGEL

*La greffière en chef,*
Lily WAMPACH

*

## AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE

Par courrier daté du 10 mai 2011, Monsieur le Ministre de la Justice a informé Madame la Présidente de la Cour supérieure de Justice de l'intention du Gouvernement de préparer une réforme dont l'objectif est de simplifier l'organisation judiciaire et de réaliser une meilleure répartition des compétences. Plus particulièrement, la création d'une Cour suprême est prévue. Située au sommet de la hiérarchie judiciaire, la future Cour suprême serait à la fois juge de cassation et juge constitutionnel. Cette proposition implique la suppression de la Cour constitutionnelle et de la Cour supérieure de Justice en leurs formes nes actuelles ainsi que la création d'une nouvelle Cour d'appel. Monsieur le Ministre de la Justice a sollicité une prise de position de la Cour supérieure de Justice sur la réforme envisagée. Au courrier précité était joint un questionnaire en relation avec la création projetée d'une Cour suprême.

*

La Cour constate tout d'abord que la nouvelle Cour suprême serait appelée à se substituer à la fois à la Cour constitutionnelle et à la Cour de cassation. A l'instar de la Cour constitutionnelle, la nouvelle Cour suprême ne ferait partie ni de l'ordre judiciaire ni de l'ordre administratif, „chapeautant" en quelque sorte les deux ordres.

La Cour voudrait rappeler qu'elle s'est prononcée, dans le cadre de la révision de la Constitution actuellement en cours, et dans un avis commun exprimant la position de la Cour supérieure de Justice, du Parquet général, du Parquet près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de Paix de Diekirch, pour la création d'un ordre juridictionnel unique. Or, la proposition d'instituer une Cour suprême ne semble pas, au vu du questionnaire, traduire une volonté politique de s'engager dans pareille voie.

Si la Cour n'entend pas rouvrir ici le débat, il lui semble néanmoins utile de fournir quelques précisions: la création d'un ordre juridictionnel unique n'implique pas la „fusion-absorption" des juridictions de l'ordre administratif par les juridictions de l'ordre judiciaire. Une séparation fonctionnelle, et même géographique, paraît concevable. Ce serait donc la séparation structurelle qui disparaîtrait, avec création d'une magistrature unique. Dans une telle optique, la création d'une Cour suprême, en tant que juridiction commune, ferait davantage de sens.

La création d'une Cour suprême ne résout pas le problème, également esquissé dans l'avis précité, que suscite l'existence de juridictions spécialisées, qui tout en étant considérées comme relevant de l'ordre judiciaire, fonctionnent cependant en dehors des structures de l'ordre judiciaire proprement dit. C'est plus particulièrement le cas du Conseil supérieur de la sécurité sociale. Compte tenu de l'importance qu'a pris le contentieux de la sécurité sociale depuis plusieurs années, et des impacts budgétaires que la jurisprudence du Conseil supérieur est susceptible d'avoir, la Cour estime que l'intégration du Conseil supérieur au sein de la Cour d'appel, avec des magistrats à plein temps, devient impérieuse.

*

La nouvelle Cour suprême serait appelée à se substituer à l'actuelle Cour constitutionnelle.

Dans la foulée, le contrôle de la constitutionnalité des lois (à l'exception des lois portant approbation des traités internationaux) serait dévolu à l'ensemble des juridictions, tant judiciaires qu'administratives. Bien entendu, la Cour suprême (en tant que juge de cassation) se verrait investir du même pouvoir. La fonction de juge constitutionnel ne lui serait donc pas spécifique. Elle serait, en tant que juge de cassation, aussi juge constitutionnel, tout comme le juge de première instance ou le juge d'appel seraient aussi juges constitutionnels. Ce n'est que si le système de la question préjudicielle était maintenu, que la Cour suprême serait d'une part juge constitutionnel, et d'autre part juge de cassation qui pourrait cumuler ces fonctions avec celles de juge constitutionnel. Le système de la question préjudicielle ne concernerait alors plus que les juridictions inférieures.

Une telle option réduirait les problèmes de composition que connaît la Cour constitutionnelle lorsqu'elle est saisie par la Cour de cassation d'une question préjudicielle (ou lorsqu'une décision d'une juridiction est cassée parce que les juges n'ont pas saisi la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle, sans se trouver dans un des cas de dispense de saisine prévus par la loi).

Ces difficultés pourraient cependant aussi trouver une solution par la nomination de membres suppléants de la Cour constitutionnelle.

Par ailleurs le cumul des fonctions de juge constitutionnel et de juge de cassation peut engendrer des risques de décisions contraires. Ainsi, la Cour suprême pourrait être saisie d'une question préjudicielle de constitutionnalité d'une disposition légale. Après décision de la Cour suprême (pour les besoins de la discussion il y a lieu d'admettre que la Cour suprême a jugé que la disposition légale en cause n'est pas contraire à une norme constitutionnelle déterminée), l'affaire poursuit son chemin devant les juridictions de fond, pour aboutir finalement devant la Cour suprême, siégeant comme juge de cassation. La constitutionnalité de la disposition légale n'est plus en cause, par contre la conformité de cette même disposition légale à une norme de droit international est en cause. Ce serait l'hypothèse d'une norme de droit international et d'une nonne constitutionnelle garantissant un même droit fondamental, par exemple. L'arrêt de la Cour suprême, siégeant en tant que juge de cassation, ira-t-il nécessairement dans le même sens que l'arrêt de la Cour suprême, ayant siégé auparavant comme juge constitutionnel?

Y a-t-il des arguments qui militent en faveur de l'abandon du système de la question préjudicielle? Un des arguments en faveur du contrôle de la constitutionnalité des lois par toute juridiction, qui a déjà été développé lors des travaux parlementaires ayant abouti à la révision constitutionnelle du 12 juillet 1996 (voir, entre autres, l'avis du Conseil d'Etat du 9 mai 1996 sur le projet de révision de l'article 95 de la Constitution, document parlementaire 4153[1]), réside dans la contradiction apparente qu'il y a à reconnaître à toute juridiction le droit d'opérer un contrôle de conventionnalité (c'est-à-dire un contrôle de la conformité des lois à une norme d'essence supérieure, en l'occurrence supranationale) et à lui refuser le droit d'opérer un contrôle de constitutionnalité, notamment dans les cas où une norme issue du droit international et la norme constitutionnelle sont en substance identiques.

Il faut dire que cette contradiction existait aussi déjà du temps où il n'y avait pas de contrôle de constitutionnalité du tout.

En examinant le questionnaire, on peut arriver à la conclusion que le nouveau système, qu'il est éventuellement prévu de mettre en place, ne résoudra pas nécessairement cette contradiction apparente. Il est en effet envisagé de prévoir l'institution d'un pourvoi dans l'intérêt de la loi à l'encontre des décisions ayant retenu l'inconstitutionnalité d'une disposition légale, lorsque, pour une raison ou une autre, la décision n'est pas entreprise, dans les délais légaux et par une des parties, par une voie de recours ordinaire ou extraordinaire.

Ce „pourvoi dans l'intérêt de la loi" suscite plusieurs interrogations:

– n'est-ce pas, par la petite porte, réintroduire la question préjudicielle?
– pourquoi prévoir un pourvoi dans l'intérêt de la loi pour les seules décisions ayant déclaré une disposition légale contraire à telle ou telle norme constitutionnelle? Il y aura des cas où il n'y a pas de différence entre l'effet d'un contrôle de conventionnalité par une juridiction et un contrôle de constitutionnalité par cette même juridiction (ou par une autre juridiction), et ce lorsque la norme supranationale et la norme constitutionnelle sont en substance identiques. Bien sûr, la possibilité d'un pourvoi dans l'intérêt de la loi est possible déjà actuellement sous l'empire des textes existants (article 4 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation, article 422 du Code d'instruction criminelle). L'articulation d'un tel pourvoi dans l'intérêt de la loi à l'encontre de décisions judiciaires ayant déclaré une disposition légale contraire à une disposition de droit international, avec la mission du juge de cassation ne semble cependant pas aisée (il est renvoyé, à titre d'illustration, à la jurisprudence de la Cour de cassation, selon laquelle l'appréciation du dépassement du délai raisonnable relève du pouvoir souverain d'appréciation des juges du fond). En définitive, la contradiction apparente qui existe, au niveau des conditions d'exercice, entre contrôle de conventionnalité et contrôle de constitutionnalité, risque d'être simplement déplacée au niveau du résultat du contrôle.
– Le pourvoi dans l'intérêt de la loi pose la question des conséquences attachées aux arrêts de la Cour suprême rendus sur un tel pourvoi. En règle générale (article 4 de la loi modifiée du 18 février 1885 et article 422 du Code d'instruction criminelle, précités), les parties ne pourront pas se prévaloir de la décision rendue sur le pourvoi dans l'intérêt de la loi.

  Reconnaître aux parties à la décision attaquée le droit de se prévaloir de l'arrêt de la Cour suprême rendu sur pourvoi dans l'intérêt de la loi, c'est susciter la question si dans d'autres espèces, où la question de la constitutionnalité a été tranchée de la même manière que dans la décision sujette à pourvoi dans l'intérêt de la loi, les parties à ces décisions pourront également se prévaloir de l'arrêt de la Cour suprême. Or, il ne devrait pas revenir à la Cour suprême, en tant que juridiction, de rendre

des arrêts ayant effet erga omnes. Il est renvoyé à ce sujet au rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés sur la proposition de loi portant organisation de la Cour constitutionnelle (document parlementaire 4218[9]), qui s'est exprimée comme suit au sujet des conséquences attachées aux arrêts de la Cour: „les décisions d'ordre législatif s'imposant à tous sont du domaine réservé du pouvoir législatif". L'exception instituée par la loi de 1997 à l'effet relatif des arrêts de la Cour constitutionnelle (en ce sens que les juridictions, devant lesquelles une question de constitutionnalité est soulevée, sont dispensées de saisir la Cour constitutionnelle si la question a déjà été tranchée par celle-ci) ne semble pas de nature à justifier qu'on fasse de l'exception la règle.

– La portée des arrêts rendus par la Cour suprême, sur pourvoi dans l'intérêt de la loi, semble par ailleurs fonction de l'exercice de cette voie de recours tout à fait particulière que constitue le pourvoi dans l'intérêt de la loi: est-ce que le Procureur général d'Etat peut, ou est-ce qu'il doit se pourvoir dans l'intérêt de la loi, toutes les fois qu'une décision retient l'inconstitutionnalité d'une disposition légale? L'obligation faite au Procureur général d'Etat d'exercer un pourvoi dans l'intérêt de la loi ne manquerait pas de faire surgir nombre de questions pratiques épineuses (comment savoir si une décision n'est plus susceptible d'être attaquée par une voie de recours ordinaire, si le point de départ du délai est lié à une signification de la décision à l'initiative d'une partie). Ce qui plus est, il serait alors légitime de se poser la question si l'objectif (assurer, de façon uniforme, le respect des règles constitutionnelles fondamentales; proposition de révision de l'article 95 de la Constitution, exposé des motifs, document parlementaire 4153, page 4) n'est pas garanti de manière beaucoup plus effective par le système d'une Cour constitutionnelle ayant seule pouvoir, sur question préjudicielle, de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi.

La Cour voudrait encore ajouter qu'un contrôle de constitutionnalité des lois, aligné sur le contrôle de conventionnalité, risque de susciter des controverses au sujet de l'exclusion des lois portant approbation de traités internationaux. Il est renvoyé à ce sujet au rapport de MM. Guy Reiland et Georges Wivenes présenté à la rencontre des Cours à compétence constitutionnelle de l'Union européenne de septembre 1997, publié à la Pasicrisie luxembourgeoise, tome 30, pages 33 à 41, et plus particulièrement page 37, où ces deux magistrats écrivent: „on a pu regretter l'attitude contradictoire des juridictions qui se refusaient à opérer un contrôle de constitutionnalité tout en sanctionnant la primauté du droit international. Il faut toutefois reconnaître que cette approche était en harmonie avec l'absence, dans la Constitution, d'une disposition consacrant la primauté du droit international sur la loi. En effet, la consécration constitutionnelle de la primauté du droit international sur le droit interne aurait pu susciter des interrogations sur le fondement juridique de cette primauté et faire apparaître le conflit entre une norme interne et un traité également comme un conflit entre une norme interne et la Constitution".

L'institution d'une Cour suprême avec des magistrats dont la mission première (et non plus seulement accessoire) serait de veiller au respect des règles constitutionnelles fondamentales, est assurément un objectif en soi louable. Il est cependant possible d'avancer cette même préoccupation à propos d'autres juridictions (tel le Conseil supérieur de la sécurité sociale, comme déjà indiqué ci-dessus). Par ailleurs, il n'y a pas lieu de perdre de vue que le nombre de questions préjudicielles dont la Cour constitutionnelle a été saisie depuis sa création, reste quand même limité, et il n'y a pas lieu d'admettre qu'avec l'institution d'une Cour suprême ce nombre ira en augmentant (la constitutionnalité d'une disposition légale n'étant pas liée à la nature de la juridiction ayant à statuer sur le contrôle de constitutionnalité). La principale fonction des membres de la Cour suprême sera dès lors celle de juges de cassation.

*

La Cour suprême serait par ailleurs juge de cassation.

La Cour n'entend pas prendre position sur la question de l'opportunité d'introduire également le recours en cassation en matière administrative, n'étant pas en premier lieu concernée par l'introduction d'un recours en cassation contre les décisions des juridictions administratives.

Une réforme actuelle de la Cour supérieure de Justice ne s'impose en tout cas que s'il est envisagé d'introduire le recours en cassation en matière administrative.

*

La Cour n'entend pas se prononcer en l'état sur des questions de détail de l'organisation d'une future Cour suprême.

Elle signale cependant que l'attribution à la Cour suprême du pouvoir de statuer sur les accusations admises contre les membres du Gouvernement, de même que le pouvoir de statuer sur les accusations portées par la Chambre des députés contre les membres de la Commission européenne, pourraient poser problème au regard de l'article 2 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (double degré de juridiction).

*

## AVIS DU PARQUET GENERAL

(19.8.2011)

### PREMIERE PARTIE DE L'AVIS RELATIVE A LA CREATION D'UNE COUR SUPREME

Afin d'éviter toute confusion il y a lieu de rappeler que les avis des instances judiciaires émis en été 2010 ne portaient pas sur la création éventuelle d'une Cour suprême mais constituaient une prise de position à l'égard de la proposition de révision de la Constitution de la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle où il n'était pas question de la création d'une Cour suprême. Le présent avis a donc un tout autre objet.

*

I. La création éventuelle d'une Cour suprême constituerait sans doute une réforme majeure du système juridictionnel luxembourgeois, qui a déjà connu, surtout dans un passé récent, de profondes modifications

En effet, depuis l'indépendance du Luxembourg et tout au long du XIXe et du XXe siècles, la préoccupation du législateur était de s'inspirer des modèles français et belge. Ceci a certes conduit à des résultats globalement satisfaisants, étant cependant remarqué que la taille des pays de référence ainsi que le nombre de leurs habitants rendaient assez artificielles certaines transpositions et ont surtout conduit à un gonflement des institutions judiciaires luxembourgeoises peu adaptées à la population et à la taille du pays. Depuis les années 1990, sous l'impulsion, essentiellement, de juridictions internationales, le Luxembourg a connu des innovations extrêmement importantes en la matière. En effet, la justice administrative a été réorganisée et un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois a été institué, et cela sans que les exemples traditionnels français et belge aient été suivis, le constituant luxembourgeois s'étant engagé dans des voies nouvelles qui ont, d'ailleurs, dans une large mesure, fait leurs preuves.

Il ne faut dès lors pas rechigner devant l'idée de la création d'une juridiction, au sommet de la hiérarchie judiciaire, adaptée aux spécificités luxembourgeoises et, en particulier, à la taille du pays.

L'idée même de la création d'une Cour suprême appelée à se situer au sommet des deux ordres de juridiction actuels est à saluer pour différentes raisons, certaines ayant déjà été exposées dans différents papiers consacrés au sujet:

A. Une vraie unité de la jurisprudence – la recherche de cette unité constituant la raison d'être d'une Cour de cassation dans un grand pays doté de plusieurs cours d'appel risquant de s'engager dans des jurisprudences divergentes – n'est pas garantie au Luxembourg, malgré l'existence d'une Cour de cassation au sommet des juridictions de l'ordre judiciaire, et cela pour deux raisons:
   - tout d'abord, la Cour administrative est la juridiction suprême de l'ordre administratif, de sorte que le risque d'une contrariété de jurisprudences entre la Cour de cassation et la Cour administrative ne peut être écarté. S'il est exact que ces contrariétés de jurisprudence sont rares – les matières dans lesquelles les deux juridictions sont compétentes étant différentes – il n'en reste pas moins qu'elles sont apparues sur plusieurs points, ce qui est fort fâcheux. La tâche des avocats est évidemment encore plus difficile en raison de ces divergences;
   - ensuite, il y a un risque de contrariété entre les jurisprudences de la Cour constitutionnelle, d'une part, et respectivement, de la Cour de cassation et de la Cour administrative d'autre part. La question est loin d'être théorique. En effet, il a été jugé par la Cour constitutionnelle que l'inter-

diction de l'adoption plénière d'un enfant par un célibataire n'est pas contraire à la protection de la vie familiale constitutionnellement garantie, mais il a été jugé postérieurement, en dernière instance, par l'ordre judiciaire, qu'une telle interdiction est contraire à la protection de la vie familiale telle que garantie par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Pour arriver à une vraie unité de la jurisprudence, il faudrait donc conférer à la Cour suprême les compétences actuellement dévolues tant à la Cour de cassation qu'à la Cour constitutionnelle.

B. La création d'une Cour suprême qui, comme il vient d'être dit, cumulerait les fonctions de juge de cassation en toutes matières et de juge constitutionnel, permettrait d'éliminer une anomalie du système juridictionnel luxembourgeois actuel. Selon le système en vigueur, tout juge est juge de la conventionalité des lois, tandis que dès lors qu'il se pose une question de constitutionnalité d'une loi, la Cour constitutionnelle doit être saisie à titre préjudiciel.

   Alors, deux solutions sont raisonnablement possibles: soit instaurer un contrôle de la conventionalité par la seule Cour constitutionnelle, soit aligner le contrôle de la constitutionnalité des lois sur celui de la conventionalité. La première solution constituerait un recul par rapport au principe de l'application directe des Conventions internationales pour autant que les conditions techniques en sont données et serait contraire aux traditions luxembourgeoises; elle n'est d'ailleurs actuellement envisagée par personne et on peut se demander pourquoi une Cour „constitutionnelle" serait compétente en la matière. La deuxième solution, qui est à préférer, ôte à la Cour constitutionnelle sa raison d'être.

C. Actuellement, les questions de conflits de compétence entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives relèvent de la compétence de la Cour supérieure de justice, organe judiciaire, ce qui est illogique dans un système de dualité des ordres de juridictions (cf. en France, le tribunal des conflits).

D. La Cour constitutionnelle, qui juge des affaires qui sont en règle générale d'une importance capitale, est dépourvue de ministère public, alors qu'en matière de cassation, les conclusions du ministère public constituent un élément extrêmement important de la procédure. En cas de réunion de la cassation et du contrôle de la constitutionnalité entre les mains d'une Cour suprême, celle-ci pourrait profiter des vues du ministère public. Ceci est très important dans des matières qui portent sur des questions intéressant au plus haut degré l'ordre public et dans lesquelles la Cour constitutionnelle doit actuellement se contenter des conclusions des parties qui ont en vue leur seul intérêt particulier, ce qui est d'ailleurs tout à fait légitime, et non pas l'intérêt supérieur du bien public.

E. A ces considérations théoriques s'ajoutent quelques éléments en fait. Tout d'abord, il y a un large consensus que le fonctionnement actuel de la Cour de cassation ne saurait perdurer. Celle-ci, composée de trois conseillers, mais siégeant à cinq, doit se compléter, pour chaque affaire, par deux conseillers de la Cour d'appel.

   Ce système fait régulièrement l'objet de graves objections dans le monde judiciaire en général et dans celui des avocats en particulier. (voir les différents avis de l'Ordre des avocats). Ces contestations, qui ne manquent pas de pertinence et méritent certainement une discussion, portent principalement sur l'absence de véritable indépendance de la Cour de cassation par rapport à la Cour d'appel. Aussi avance-t-on qu'il devrait y avoir une séparation effective entre la Cour d'appel et la Cour de cassation.

F. Il y a également une considération pratique à formuler au niveau de la Cour constitutionnelle. Actuellement, les litiges les plus importants, à savoir ceux qui concernent la constitutionnalité des lois, sont traités par des juges ne s'occupant de cette matière que de manière accessoire. Il s'agit à présent des conseillers de la Cour de cassation, du président et du vice-président de la Cour administrative, de trois présidents de chambre de la Cour d'appel et de la présidente du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, qui assument la fonction de juge constitutionnel à côté de leurs charges ordinaires.

   II y a plus: puisque, dans le système actuel, les magistrats siégeant dans la juridiction qui pose la question préjudicielle de constitutionnalité, ne sont pas habilités à siéger dans la formation de la Cour constitutionnelle qui répond à la question, il arrive fréquemment que des magistrats non spécialistes dans une matière soient appelés à se prononcer, dans cette même matière, sur la constitutionnalité d'une loi. On a ainsi vu la Cour de cassation poser à la Cour constitutionnelle une question de droit pénal sur laquelle, en raison des règles de composition, les membres de l'ordre

administratif de la Cour constitutionnelle étaient appelés à concourir à la réponse. L'inverse peut se présenter encore plus souvent. Il est ainsi imaginable que les deux membres actuels de la Cour administrative concourent à l'arrêt qui pose à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle de droit administratif et que cette dernière soit obligée de se composer de magistrats dont aucun ne relève de l'ordre administratif.

II. Dans l'ordre chronologique, la Cour administrative, puis la Cour supérieure de justice, ont émis, chacune, un avis concernant la création éventuelle d'une Cour suprême. Ces avis appellent les observations suivantes:

A. La Cour administrative se prononce contre la création d'une Cour suprême. A bien comprendre l'avis, il semble qu'elle soit essentiellement préoccupée par la crainte de perdre son autonomie.

Il est vrai qu'en cas d'institution d'une Cour suprême, les arrêts de la Cour administrative seraient susceptibles d'un pourvoi en cassation. Ceci ne présenterait rien d'anormal, les arrêts de la Cour d'appel – laquelle, à l'instar de la Cour administrative, constitue une juridiction du second degré jugeant les affaires en fait et en droit – pouvant également être attaqués par un pourvoi.

1. La Cour administrative n'a cependant pas tort de souligner le caractère spécifique de la procédure administrative. Un recours devant le tribunal administratif a, en règle, déjà fait l'objet d'une procédure précontentieuse dans laquelle des règles très protectrices des droits des administrés ont été appliquées, de sorte qu'en forçant quelque peu les concepts, on pourrait soutenir qu'en matière de contentieux administratif, il existe d'ores et déjà, comme en matière judiciaire, trois instances avec, pour le surplus, un triple examen du recours au fond.
2. Il y a également le danger d'un allongement de certaines procédures qui requièrent célérité dans l'intérêt à la fois de l'administration et de l'administré. En cas de contestation d'une adjudication publique, l'on ne saurait attendre éternellement avant de savoir à qui doit revenir le marché public. L'exemple le plus éloquent est certainement celui du droit des étrangers. Par nature un recours en matière de protection internationale est suspensif. Si, en raison d'une procédure de cassation, systématique (comme actuellement la procédure d'appel, l'expérience l'a montré) puisqu'elle permet au demandeur d'asile de rester au pays en attendant une décision définitive, le séjour des demandeurs d'asile déboutés se perpétue indûment, tout le système des rapatriements risque de devenir ingérable, ce qui constitue un réel danger pour la paix publique.

   La solution ne saurait, pour des raisons évidentes d'égalité devant la loi, consister dans la suppression de la faculté de former un pourvoi dans certaines matières. Il faudrait plutôt instaurer, à l'instar de ce qui est la règle dans la presque totalité des pays dotés d'une Cour suprême, un système de filtrage des pourvois pour déclarer, dans un bref délai à déterminer par la loi, irrecevables les pourvois manifestement dénués de tout fondement.
3. La Cour administrative a également raison de se soucier de la spécialisation des magistrats de la Cour suprême. Il serait incompréhensible qu'en première et deuxième instance, les recours soient traités par des magistrats spécialisés en droit administratif et fiscal – ce qui est la raison d'être de l'existence de l'ordre de juridiction administratif – et que la Cour suprême ne reflète en aucune manière cette spécialisation.

Pour pallier ce risque, on pourrait prévoir législativement que la Cour suprême soit composée obligatoirement d'un certain nombre de magistrats de chacun des deux ordres de juridiction.

B. Dans son avis, la Cour supérieure de justice souligne un certain nombre de problèmes que pose la création d'une Cour suprême, sans cependant se prononcer contre une telle innovation.

1. Elle met en évidence la position de la Cour suprême qui constituerait un organe qui se situerait au sommet des deux ordres de juridiction – judiciaire et administratif – sans relever de l'un ou de l'autre.

   Cette considération théorique ne porte pas à conséquence; par ailleurs, actuellement, la Cour constitutionnelle se trouve dans la même situation, la Cour supérieure le souligne d'ailleurs.
2. La Cour reconnaît le problème potentiel d'une contradiction entre un arrêt prononcé par la Cour suprême siégeant comme juge constitutionnel, sur question préjudicielle, et comme juge de cassation, statuant ultérieurement dans le même litige. Elle admet que cet état de choses milite en faveur de l'abandon du système de la question préjudicielle, ce qui fait de tout juge un juge constitutionnel, la Cour suprême étant alors naturellement appelée à se prononcer en dernier ressort, comme juge de cassation, sur les questions soulevées. Elle souligne également, dans ce

contexte, la contradiction entre le contrôle de la conventionalité des lois qui peut être exercé par tout juge et celui de leur constitutionnalité, réservé à la Cour constitutionnelle et conclut que l'institution d'une Cour suprême éliminerait cette difficulté.

Les remarques faites par la Cour à propos de la dichotomie entre le contrôle de la constitutionnalité des lois et celui de leur conventionalité, qui n'est pas rationnellement justifiée, emportent la totale adhésion du soussigné. Seul l'alignement d'un contrôle sur l'autre permet d'éliminer cette anomalie. En effet, il serait hautement inopportun d'instaurer un système de renvoi préjudiciel en matière de contrôle de la conventionalité des lois, un tel système risquant, par la fréquence de tels contrôles et le retard que prend une affaire en cas de renvoi préjudiciel, de provoquer, de manière inacceptable, une complication des procédures et un grave arriéré judiciaire. La seule solution rationnelle consiste, ainsi que le préconise la Cour supérieure de justice, dans l'abandon du système de la question préjudicielle en matière de constitutionnalité des lois et dans la possibilité, pour tout juge, d'exercer un tel contrôle, la décision finale revenant, par le jeu de l'exercice des voies de recours, à la juridiction suprême.

3. Dans le cadre de ses développements sur les conséquences qu'impliquerait la suppression de la Cour constitutionnelle avec attribution à chaque juge de la compétence de déclarer une loi anticonstitutionnelle, la Cour exprime surtout ses franches réserves quant à l'instauration de la possibilité, pour le Procureur général d'Etat, de faire un pourvoi dans l'intérêt de la loi contre une décision d'une juridiction autre que la Cour suprême, qui a déclaré une loi contraire à la Constitution, un tel pourvoi étant conçu pour contrebalancer le pouvoir qui serait reconnu à tout juge de déclarer une loi contraire à la Constitution. La Cour se demande encore pourquoi un tel recours serait réservé à la matière de la constitutionnalité des lois, à l'exclusion de leur conventionalité. Dans ce contexte, elle souligne que dans le cadre d'un pourvoi en cassation, le contrôle de la conventionalité risque de se révéler délicat. Elle donne l'exemple du contrôle du respect du délai raisonnable qui, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, relève du pouvoir souverain d'appréciation des juges du fond.

   Tout en montrant de la compréhension pour les préoccupations de la Cour supérieure de justice concernant l'introduction d'un pourvoi dans l'intérêt de la loi, il y a lieu de formuler les considérations suivantes.

   Contrairement à ce que semble avoir compris la Cour, le pourvoi dans l'intérêt de la loi s'appliquera indistinctement dans le domaine du contrôle de conventionalité et dans celui du contrôle de constitutionnalité. Le pourvoi dans l'intérêt de la loi constitue au demeurant une institution qui existe depuis la création de la Cour de cassation.

   L'exemple cité par la Cour relatif au respect du délai raisonnable, appelle les observations qui suivent. Il n'y a pas de différence de nature entre le contrôle de la conventionalité des lois et celui de leur constitutionnalité. Il s'agit d'un contrôle abstrait, de pur droit, pouvant parfaitement être exercé par un juge de cassation. Il est vrai que l'appréciation du respect du délai raisonnable relève de l'appréciation souveraine des juges du fond, mais il s'agit en l'occurrence d'un contrôle concret du respect, par un juge, du délai raisonnable, question de fait dont ne connaît actuellement pas la Cour de cassation et dont ne connaîtra pas la Cour suprême. S'il s'agissait de contrôler le respect du délai raisonnable institué par une loi – p. ex. pour rendre une décision juridictionnelle – il s'agirait de toute évidence d'une question de droit qui relèverait du contrôle de la Cour de cassation et, désormais, de la Cour suprême.

   On ne saurait par conséquent que souscrire à l'idée de l'institution d'un pourvoi dans l'intérêt de la loi, à la fois en matière de contrôle de la conventionalité des lois et en matière de constitutionnalité de celles-ci.

4. La Cour se pose par ailleurs des questions sur la portée des arrêts rendus sur pourvoi dans l'intérêt de la loi et se demande si de tels arrêts s'imposent aux autres juridictions saisies ultérieurement d'une question pareille. Elle conclut que tel ne saurait être le cas qu'à la condition de reconnaître aux arrêts de la Cour suprême rendus en la matière un effet erga omnes, c'est-à-dire, concrètement, d'un arrêt de règlement, banni de notre système institutionnel. Concernant les modalités pratiques d'un tel pourvoi, elle pose la question de savoir si un tel pourvoi sera obligatoire et à partir de quel moment le délai pour l'exercer commencera à courir. Elle souligne qu'un tel litige risquerait de ne pas aboutir, en dernière instance, à la Cour suprême, étant donné que l'exercice des voies de recours est à la disposition des parties.

Il ne faut pas perdre de vue la finalité d'un pourvoi dans l'intérêt de la loi. Un tel pourvoi ne sert absolument pas à interférer dans l'affaire de l'espèce ni à se substituer aux recours éventuels des parties. La seule finalité du pourvoi consiste à éviter qu'une jurisprudence considérée comme erronée s'instaure.

Il y a encore lieu de remarquer que le recours en cassation dans l'intérêt de la loi existe déjà à l'heure actuelle et ceci tant en matière civile que pénale sans que les arrêts rendus en vertu de cette procédure n'aient jamais donné lieu à des difficultés.

Différentes conséquences en découlent:

Tout d'abord, on pourrait prévoir que les arrêts rendus sur pourvoi dans l'intérêt de la loi ne le seraient effectivement que dans l'intérêt de la loi, et resteraient sans effet sur les droits des parties au litige. Un tel arrêt n'aurait par ailleurs aucun effet contraignant sur les juridictions saisies ultérieurement de la même question, mais il constituerait une très forte source d'inspiration et les parties à ce litige seraient conscientes qu'en cas de jugement contraire, elles auraient tout intérêt à introduire elles-mêmes un pourvoi. Un tel arrêt n'aurait donc pas d'effet inter partes, ni même, techniquement, erga omnes, et il ne constituerait certainement pas un arrêt de règlement, la Cour suprême, comme les autres juridictions, restant par ailleurs parfaitement libre de ne pas suivre sa précédente jurisprudence au cas où elle serait ultérieurement saisie de la même question.

Ensuite, en ce qui concerne les modalités pratiques de l'exercice du pourvoi, la finalité du recours dans le seul intérêt de la loi et l'absence d'effet de l'arrêt sur les droits des parties dans le litige concret impliqueraient qu'aucun délai ne doit être prévu pour l'exercice du pourvoi, celui-ci pouvant être exercé alors même que la décision est coulée en force de chose jugée depuis longtemps.

Puisque seule une décision connaissant une certaine publicité peut faire jurisprudence – ce que tend à éviter le pourvoi dans l'intérêt de la loi – l'on pourrait se dispenser de prévoir une notification au Procureur général d'Etat des décisions ayant déclaré une loi anticonstitutionnelle ou contraire à une Convention internationale. Un tel système serait d'ailleurs difficile à organiser puisque la signification des décisions est à la discrétion des parties, beaucoup de décisions n'étant jamais signifiées. Il faudra conférer au Procureur général le droit d'exercer le pourvoi dans l'intérêt de la loi, sans limitation dans le temps, dès qu'il prend connaissance de l'existence d'une telle décision. Un tel système s'accommode d'ailleurs mal de l'obligation d'exercer un pourvoi, le Procureur général d'Etat devant pouvoir juger de l'opportunité de saisir la Cour suprême d'un pourvoi dans l'intérêt de la loi. Il y aurait, bien entendu lieu, en cas d'exercice d'un tel pourvoi, d'appeler les parties au litige dans la procédure en leur conférant la possibilité de prendre position. Il n'est pas certain que les parties, une fois que la décision est coulée en force de chose jugée, soient intéressées à s'investir dans une procédure ne pouvant plus changer leurs droits respectifs.

5. La Cour soulève finalement la question de l'exclusion du contrôle de constitutionnalité des lois portant approbation de traités internationaux, due à l'absence d'une disposition constitutionnelle claire reconnaissant aux traités internationaux un effet supraconstitutionnel.

   Bien que la Cour ait décidé que les Conventions sont une norme supérieure au droit interne, la question de la suprématie des traités internationaux sur la Constitution est et reste une question épineuse. Cette question se pose dans les mêmes termes, que l'on institue ou non une Cour suprême avec les compétences prévues.

6. La Cour estime encore qu'il y aurait lieu d'intégrer le Conseil supérieur de la sécurité sociale au sein de la Cour d'appel.

   Le soussigné n'a aucune objection à ce sujet tout en avouant qu'il ne voit en l'espèce pas le lien avec la création d'une Cour suprême.

   Il en est de même de l'observation de la Cour selon laquelle l'attribution à la Cour suprême de la compétence de statuer sur les accusations contre des membres du Gouvernement prive ces derniers du droit au double degré de juridiction. Il y a en effet lieu de noter que ceux-ci ne bénéficient à l'heure actuelle pas d'un double degré et que l'alinéa 2 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme prévoit précisément que le droit au double degré de juridiction peut faire l'objet d'exceptions *„lorsque l'intéressé a été jugé en première instance par la plus*

*haute juridiction ou a été déclaré coupable et condamné à la suite d'un recours contre son acquittement".*

III. Il suit de ce qui précède que l'idée de l'institution d'une Cour suprême est à accueillir favorablement et que, moyennant les aménagements exposés plus haut, elle s'intégrerait sans heurt dans le système juridictionnel actuel.

*

## DEUXIEME PARTIE DE L'AVIS RELATIVE AU STATUT DU MINISTERE PUBLIC

La proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution prévoit au chapitre VII/De la Justice/Dispositions communes en son article 105, deuxième alinéa que:

*„Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche de poursuite."*

Dans sa prise de position du 22 juin 2011 le Gouvernement a proposé le libellé suivant du même alinéa:

*„Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et des poursuites individuelles. Le Ministre de la Justice peut arrêter des directives générales de politique criminelle."*

Il y a en premier lieu de saluer que dorénavant le ministère public soit mentionné dans la Constitution, ce qui paraît normal, en raison de l'importance du ministère public dans notre système judiciaire. C'est d'ailleurs pour cette raison que dans chaque Constitution moderne une référence est faite au ministère public, notion que l'on retrouve également dans le traité de Lisbonne.

Le premier bout de phrase de l'alinéa sous examen, à savoir que *„le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles"* est d'une nécessité évidente et va dans la bonne direction.

Compte tenu de la nature et de l'étendue du domaine de l'action du Parquet – la décision de poursuivre constituant dans un certain sens un premier jugement porté sur une affaire – sa démarche s'apparente à celle d'un juge. L'exercice des pouvoirs qui lui sont confiés, notamment celui d'initier la procédure pénale ou de s'y refuser, détermine en fait, au regard de la proportion très faible de poursuites engagées en dehors de son initiative, de quelles affaires pénales les juridictions auront à connaître.

L'indépendance de la Justice ne se conçoit dès lors pas sans celle du ministère public.

Or, dans la mesure où l'organisation du troisième pouvoir – la Justice – permet, par le biais du statut du ministère public, d'introduire une dose de dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, la critique concernant l'absence d'une vraie séparation des pouvoirs devient admissible.

Il se trouve que le statut actuel du ministère public, tel qu'il résulte des dispositions combinées du Code d'instruction criminelle et de la loi sur l'organisation judiciaire, reste pour le moins complexe.

En effet, il s'agit d'un corps hiérarchisé, indivisible et unitaire qui, tout en étant placé sous l'autorité du Ministre de la Justice, fait partie des juridictions auprès desquelles il exerce ses fonctions.

Or, les juridictions répressives ne peuvent pas seulement être saisies par le ministère public, mais également par citation directe (sauf en matière criminelle) ou par plainte avec constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction.

A cet égard, il y a lieu de tenir compte d'une donnée essentielle:

En 2007, sur les 13.638 décisions pénales au fond qui ont été rendues par les juridictions répressives, il y en eut exactement 53 qui furent introduites par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe.

En d'autres mots, dans 99,6% des cas le ministère public a été à l'origine de la saisine des juridictions répressives (en 2008 le pourcentage visé était de 99,7%).

Dire que le ministère public joue un rôle déterminant dans l'application de la loi pénale est dès lors une évidence.

De ceci se dégage une question essentielle.

Quelle serait la portée réelle de l'indépendance la plus parfaite des juridictions, si les affaires leur soumises n'émanaient pas d'un organe indépendant?

Pour poser la même question en d'autres mots:

Quelles affaires ne seraient pas soumises aux juridictions si le principal „fournisseur" d'affaires pénales dépendait du pouvoir politique?

A titre d'exemple: Combien d'affaires de corruption ou autres affaires mettant en cause des personnes exerçant des fonctions publiques seraient soumises aux juridictions si le ministère public était une instance dépendante du pouvoir politique?

L'indépendance des juridictions risquerait dans ce cas d'être sans effet réel quant à la sanction effective d'une partie de ces affaires dites sensibles.

Par rapport au texte proposé et repris ci-avant il importe toutefois de rappeler que le ministère public n'a pas seulement des fonctions en matière répressive, même s'il s'agit de ses fonctions principales.

En effet en matière civile (affaires d'état civil, garde d'enfants etc.) et commerciale (faillites, liquidations de sociétés) il joue un rôle extrêmement important. De même, en matière de cassation et dans les affaires relevant de la Cour constitutionnelle son rôle est essentiel. Ainsi qu'il a été développé dans la première partie du présent avis, le ministère public gagnera encore en importance lors de la mise en place de la Cour Suprême.

Il semble inutile d'insister sur le fait que, dans les fonctions visées à l'alinéa qui précède, le ministère public doit bénéficier de par son statut de la même indépendance. Pour cette raison, il est indispensable de modifier le texte proposé.

Le texte proposé par la Commission des Institutions de la Chambre des Députés prévoit encore (en bout de phrase) que le ministre de la Justice [pourrait arrêter des directives] en matière de politique de recherche et de poursuite [d'infractions].

Ce texte s'inspire de la Constitution belge [article 151 § 1] dans laquelle il a été inséré à une époque où l'on estimait en Belgique que, la preuve étant libre en matière pénale, les méthodes d'enquête ne devraient pas être nécessairement définies par la loi mais pourraient être arrêtées par le Ministre de la Justice. C'est ainsi qu'il y a eu en Belgique des circulaires du Ministre de la Justice définissant les conditions juridiques dans lesquelles des méthodes particulières de recherche telles que le recours à l'infiltration, aux livraisons surveillées et contrôlées ou encore au témoin anonyme, pouvaient être mises en oeuvre.

Peut-on sérieusement concevoir à l'heure actuelle que le recours à de telles méthodes, y compris aux témoins anonymes, aux informateurs, voire aux indicateurs (à leur gestion et indemnisation) et aux infiltrations ou à la collecte systématique de renseignements financiers au sujet d'une personne déterminée, puissent trouver leur source non dans une loi, mais dans des directives du Ministre de la Justice?

Il y a dès lors lieu de supprimer le bout de phrase visé de l'alinéa sous examen.

S'il est exact que l'avis du Gouvernement propose de supprimer ce passage il convient de noter que ceci repose sur un malentendu. En effet pour justifier la suppression du passage en question on estime que des directives en matière de politique criminelle englobent nécessairement „la politique de recherche et de poursuite". Il en résulte que le gouvernement estime que les méthodes particulières de recherche énumérées ci-avant relèvent du ministre ayant la Justice dans ses attributions et non de la loi, ce qui dans un Etat qui se veut réellement démocratique n'est guère compatible avec les notions de la séparation des pouvoirs et du procès équitable. En outre, les mêmes raisons qui ont été développées ci-avant s'opposent à ce que les méthodes particulières de recherche soient arrêtées par un membre du gouvernement et non par la loi.

Par ailleurs, il est pour le moins très osé, pour ne pas dire inexact de soutenir que les méthodes particulières de recherche et de poursuite d'infractions relèvent des „directives générales de politique criminelle". Ce faisant, on donne au concept de directives générales de politique criminelle une portée qu'il n'a pas, les dispositions visées devant être inscrites au code d'instruction criminelle.

Tant selon le texte proposé par la Commission des Institutions que selon l'avis du Gouvernement, *„le ministre de la Justice (le ministre ayant la Justice dans ses attributions) peut arrêter des directives générales de politique criminelle."*

Il est exact que les procureurs estiment parfois, à tort, qu'il leur revient de diriger la „politique criminelle". En droit et en fait leur rôle se limite – un peu de modestie n'étant jamais de trop – à diriger les poursuites et les enquêtes, donc l'action publique.

La „politique criminelle", quant à elle, a pour objet de tenter de proposer des réponses à la délinquance de la part de l'Etat ou de la société, et ceci dans le respect des droits de l'homme.

Ainsi définie, la „politique criminelle“ ne se réduit pas au droit pénal, à la détermination des infractions et des peines, mais s'étend à l'organisation judiciaire, à l'organisation et au travail de la police, à l'exécution des peines, à la procédure pénale et, au-delà, aux mesures de prévention de la délinquance, tels l'assistance sociale et l'encadrement ou le soutien de populations fragiles, la prévention routière, la lutte contre le trafic de stupéfiants etc.

En d'autres mots: il ne revient très certainement pas au seul ministre ayant la justice dans ses attributions d'arrêter des directives générales de politique criminelle, sans empiéter par la force des choses sur les attributions d'autres ministres.

Il revient assurément aux instances politiques, évidemment dans le respect de la plus stricte séparation des pouvoirs entre le premier et le deuxième pouvoir, de déterminer la „politique criminelle“ ainsi définie, notion infiniment plus large que celle de l'action publique et dans laquelle le ministère public n'a un rôle à jouer que sur un point particulier. Bien des aspects de la politique criminelle, parmi les plus importants, relèvent de la loi et non pas de mesures gouvernementales. Si l'action publique fait bien partie de la politique criminelle elle n'en est qu'un élément ainsi qu'il a été indiqué ci-avant. En d'autres mots, il est évident que la détermination de la politique criminelle relève du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. Le ministre qui a dans ses attributions la Justice y joue un rôle certes très important mais pas exclusif et ceci même au niveau du Gouvernement, le rôle des ministres qui ont dans leurs attributions, notamment la Police et les Forces Publiques ou encore la Santé, les Transports, l'Immigration, la Famille n'est pas à négliger.

A partir du moment où le ministre de la Justice peut donner des directives fussent-elles générales au ministère public l'indépendance de ce dernier peut être mise en doute.

En outre la question se pose si le passage du texte selon lequel le ministre de la Justice peut arrêter des directives générales de politique criminelle ne fait pas double emploi avec l'article 96 du projet de Constitution tel que proposé par la Commission des Institutions et auquel le Gouvernement s'est rallié d'après lequel: „Le Gouvernement dirige la politique générale du pays“. La politique criminelle relevant de la politique générale est une politique publique et cet article s'y applique évidemment également, tout en permettant au Gouvernement d'orienter la politique criminelle pour autant qu'elle relève du pouvoir exécutif en plein respect des pouvoirs du législateur et sans entraver de quelque manière que ce soit, même indirectement l'indépendance de la justice.

Faut-il rappeler que la séparation des pouvoirs, qui n'est pas un but en soi, mais une condition incontournable d'un régime politique démocratique, suppose une interactivité entre les pouvoirs?

Dans ce contexte, il convient de ne pas méconnaître un autre aspect très important des activités des parquets, qui est sa contribution à favoriser l'équité et l'efficacité de la politique pénale, notion prise en l'espèce au sens le plus large.

Il est un fait qu'il est essentiel pour un Gouvernement d'être exactement informé de l'évolution de la délinquance dans le pays à un moment donné. C'est lui, au premier chef qui pourra apporter des réponses par des dispositions législatives d'organisation ou encore de mise à disposition de moyens nouveaux.

Or, quel organe autre que le ministère public peut fournir ces informations et même proposer des solutions au Gouvernement?

Aussi l'indépendance du ministère public ne doit-elle pas faire courir le risque d'une césure au sein de l'appareil d'Etat par rapport aux administrations qui participent aussi à la conduite ou à la mise en oeuvre de la politique pénale. Ainsi est posée l'exigence d'une bonne coopération entre le ministère public et ces différents services qui relèvent ordinairement du pouvoir exécutif, dont le principe et les modalités doivent relever de la loi.

La coopération avec ces administrations suppose que le ministère public dispose d'une organisation interne stricte et de représentants habilités à parler en son nom. De tels mécanismes internes sont d'ailleurs indispensables pour assurer la cohérence globale de l'action des différents membres du ministère public, en particulier quant à la politique pénale effectivement mise en oeuvre dans le cadre de l'appréciation de l'opportunité des poursuites.

Il faut d'abord savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par le concept de *„directives générales de politique criminelle“*.

Ainsi une directive à caractère général, même à première vue innocente, peut viser en réalité une affaire déterminée. Elle a, même en l'absence de toute intention de son auteur, des effets directs sur

des affaires en cours et peut ainsi engendrer – fût-ce par oubli – des effets parfaitement inacceptables. La question de la légalité de telles instructions se poserait nécessairement.

Une autre difficulté résulterait par exemple de directives selon lesquelles il y aurait lieu de poursuivre toutes les affaires, mais vraiment toutes, par exemple en matière de circulation routière ou encore en matière de lutte contre les stupéfiants, la police recevant des directives analogues. Le résultat serait que seules ces affaires seraient poursuivies étant donné, eu égard au principe physique de l'entonnoir, qu'on ne peut faire juger qu'un nombre déterminé d'affaires. Pourrait-on, dans ce cas de figure, encore parler d'une justice pénale indépendante?

Les directives générales du Ministre ne pourraient d'ailleurs être que positives, c'est-à-dire consister à dire d'une manière rigoureuse que dans telle ou telle matière il y a lieu de poursuivre. Le Ministre ne pourrait évidemment pas dire „ce genre de délits il faut les oublier", ce qui équivaudrait à une suspension de la loi, donc contraire en fin de compte à la séparation des pouvoirs.

Supposons, par exemple, que le Ministre de la Justice donne comme directive de ne poursuivre, dans aucune hypothèse, la consommation de stupéfiants. Il n'est pas difficile de s'imaginer la réaction de la Chambre des Députés devant cet ordre donné par le Gouvernement de ne pas exécuter une loi en vigueur. Pareille directive serait, à juste titre, considérée comme une suspension de la loi par le Gouvernement, donc comme un empiètement du deuxième pouvoir sur les prérogatives du premier. De fait par de telles décisions il violerait la séparation des pouvoirs, en empiétant sur ceux du premier pouvoir.

Il est essentiel de rappeler à ce stade des réflexions que le code d'instruction criminelle ne permet pas au Ministre de la Justice de donner des ordres de non-poursuites, étant donné qu'aux termes de l'article 19 de ce code *„le ministre de la Justice peut dénoncer au procureur général d'Etat les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes"*.

La loi ne donne donc pas au Ministre de la Justice – bien qu'il soit le chef hiérarchique – le droit d'ordonner aux responsables des ministères publics de ne pas entamer de poursuites.

Les directives générales du Ministre de la Justice ne peuvent donc pas être négatives, c'est-à-dire viser à ne pas poursuivre des infractions. Leur objet ne peut être que positif, partant, avoir pour objet d'encourager la poursuite d'infractions, ce qui fait que ses directives d'ordre général sont de toute façon limitées.

Or, même cette lecture soulève de sérieux problèmes.

La priorité donnée à certains types d'affaires empêche l'évacuation d'autres types d'affaires. Réserver les ressources à la poursuite de certains types d'infractions seulement engendre la diminution de celles disponibles pour la poursuite d'autres infractions. La directive positive en cache donc en réalité une qui est négative. Pourrait-on dans ce cas de figure encore parler d'une Justice pénale indépendante?

Etablir une directive en tenant compte de l'ensemble des éléments pertinents est une chose, sinon impossible, du moins très difficile, puisque toute directive, même générale doit englober pour chaque problème toutes les possibilités qui peuvent se présenter, ce qui est en fait impossible.

C'est à tort que le Gouvernement expose dans son avis que le ministre de la Justice donnerait depuis des décennies des directives générales au ministère public. On serait d'ailleurs en grande peine de produire des directives d'ordre général adressées au ministère public pour la simple raison qu'elles n'existent pas.

Compte tenu de toutes ces difficultés, il y a lieu de supprimer le passage selon lequel le *„droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, (y compris en matière de politique de recherche et de poursuite)"* du texte proposé.

Eu égard à toutes les considérations qui précèdent il est recommandé de prévoir dans la Constitution un texte ayant la teneur suivante:

*„Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ses fonctions."*

*Le Procureur Général d'Etat,*
Robert BIEVER

*

## AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE

### DEPECHE DU PRESIDENT DE LA COUR ADMINISTRATIVE AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(11.7.2011)

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous envoyer en annexe copie du procès-verbal de l'assemblée générale de la Cour administrative du 8 juillet 2011.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

*Le Président de la Cour administrative,*
Georges RAVARANI

*

### PROCES-VERBAL DE L'ASSEMBLEE GENERALE DE LA COUR ADMINISTRATIVE DU VENDREDI, 8 JUILLET 2011 A 9.30 HEURES

*Ordre du jour:* avis concernant la création éventuelle d'une Cour suprême

*Présences:* Georges Ravarani, président,
Francis Delaporte, vice-président,
Henri Campill, premier conseiller,
Serge Schroeder, conseiller,
Lynn Spielmann, conseiller,
Erny May, greffier en chef

Sur convocation de son Président, la Cour administrative s'est réunie le vendredi, 8 juillet 2011 à 9.30 heures en assemblée générale pour délibérer sur l'ordre du jour ci-dessus.

La Cour émet à l'unanimité des voix l'avis en annexe.

L'assemblée est levée à 10.30 heures.

*Le Greffier en chef,*
Erni MAY

*Le Président de la Cour administrative,*
Georges RAVARANI

*

### AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE

Saisie par Monsieur le Ministre de la Justice d'un questionnaire relatif à l'opportunité de *„créer une Cour suprême ayant pour mission d'assurer l'unicité de l'application de la loi par les juridictions de l'ordre judiciaire et par celles de l'ordre administratif"*, la Cour administrative, dans son assemblée générale du 8 juillet 2011, a arrêté l'avis suivant:

La Cour administrative avait été saisie, en 2009, d'une demande d'avis concernant la révision de la Constitution et dans un avis du 24 septembre 2009, elle avait émis des propositions concernant essentiellement les dispositions relatives à la Justice.

Dans ce contexte elle avait, entre autres, retenu ce qui suit:

*„12. L'**article 119, paragraphe 1er** de la proposition **attribue le contentieux administratif aux juridictions administratives**. Après l'arrêt PROCOLA, des discussions très animées, mettant en lice les partisans d'un ordre de juridictions unique et ceux de deux ordres de juridictions, avaient finalement conduit à l'instauration, à l'instar des modèles français et belge, d'un ordre de juridiction administratif distinct. La proposition prévoit le maintien de ce système dualiste.*

*Il est à prévoir que d'aucuns profitent de la refonte globale de la Constitution pour remettre en question ce choix et d'en appeler à un ordre de juridiction unique, le cas échéant avec la création de chambres administratives au sein des tribunaux judiciaires.*

*Il n'appartient pas à la Cour administrative, qui joue son existence même dans un tel débat, de se prononcer en faveur ou en défaveur d'un tel choix. Ou'il soit seulement permis de souligner que, depuis l'année de création des juridictions administratives, en 1996, les données n'ont pas fondamentalement changé, si ce n'est que les juridictions administratives ont depuis lors pris racine dans le système institutionnel luxembourgeois et sont considérées, par la population luxembourgeoise, comme un rouage essentiel de garantie et de protection des droits des citoyens contre l'arbitraire de l'administration et qu'il serait peut-être difficilement compréhensible qu'après douze ans de fonctionnement satisfaisant, ces juridictions soient de nouveau abolies. Dans les systèmes dualistes proches du système luxembourgeois, comme on les retrouve en France et en Belgique, une abolition des juridictions de l'ordre administratif n'a jamais été d'actualité.*

13. *L'**article 119, paragraphe 3** de la proposition reprend la disposition de l'article 95bis actuel qui institue la **Cour administrative juridiction suprême de l'ordre administratif**.*[1]

*De manière plus ou moins récurrente, des parties – publiques ou privées – surtout après avoir perdu un procès important, réclament l'instauration d'une instance de cassation en matière de contentieux administratif et prévoient d'en attribuer la compétence à la Cour de cassation.*

*Plusieurs remarques s'imposent à cet égard:*

- *la Belgique, dont le système luxembourgeois se rapproche le plus, ne prévoit pas de recours en cassation contre les décisions du Conseil d'Etat. La Cour de cassation belge est exclusivement compétente pour connaître des conflits d'attribution. Elle n'a pas compétence pour connaître de pourvois qui seraient dirigés contre des arrêts rendus par le Conseil d'Etat dans la sphère de compétence d'attribution;*
- *la Cour de cassation se trouve au sommet de l'ordre judiciaire. Quel serait son caractère si elle était également au sommet des juridictions administratives? Elle ne constituerait alors plus une juridiction judiciaire, mais une juridiction à part, à cheval sur les juridictions judiciaires et administratives. Alternativement, on pourrait considérer, puisque les juridictions administratives relèveraient en dernière instance d'une juridiction civile, qu'un système d'unité de juridictions serait indirectement introduit, alors même que la Constitution proclame la dualité d'ordres de juridictions;*
- *la justice administrative est organisée actuellement à deux degrés. Le plaideur qui n'est pas satisfait d'un jugement du tribunal administratif peut faire appel de toutes les décisions de ce tribunal devant la Cour administrative qui réexamine le litige en fait et en droit. De cette manière, le système luxembourgeois satisfait largement aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, laquelle ne réclame un double degré de juridiction qu'en matière pénale.*

  *Il faut par ailleurs souligner que les points de départ d'un litige civil, entre parties privées, d'une part, et d'un litige administratif dirigé contre une décision administrative, d'autre part, sont foncièrement différents. En matière civile, le procès s'engage lorsque deux parties ne peuvent se mettre d'accord sur des droits qu'elles prétendent avoir respectivement. Hormis en matière contractuelle, c'est souvent leur premier contact. En matière administrative, en revanche, le procès devant le tribunal administratif a un préalable qui a déjà donné lieu à un examen de la situation respective des parties en fait et en droit, à savoir la décision administrative litigieuse. Celle-ci obéit à des règles précises qui sont censées, dès avant tout litige juridictionnel, prendre en compte les droits et intérêts respectifs du particulier et de l'administration, à savoir les règles de la procédure administrative non contentieuse.*[2] *La décision administrative est partant le résultat d'une procédure légalement*

---

1 Dans un arrêt du 27 mai 2004, Pas. tome 32, p. 580, la Cour de cassation a déclaré irrecevable un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour administrative

2 Loi du 1er décembre 1978 relative à la procédure administrative non contentieuse et règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes

*prévue dans laquelle l'administré a d'ores et déjà pu faire valoir son point de vue et demander le respect de ses droits. Ce n'est que lorsqu'il ne parvient pas à faire valoir ses droits et intérêts dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse qu'il dispose alors de deux recours juridictionnels successifs devant le tribunal administratif puis, la Cour administrative;*

– *l'administration serait paralysée si l'exécution de ses décisions était suspendue par des recours. Voilà pourquoi la loi a-t-elle instauré la règle du préalable administratif et que la suspension de l'exécution des décisions administratives est-elle enfermée dans des limites très strictes (à savoir une ordonnance du président du tribunal administratif), le recours contentieux ne suspendant pas, en principe, l'exécution de la décision. L'avantage du préalable administratif a bien entendu comme contrepartie le désavantage de la difficulté de recréer, dans les faits, la situation administrative initiale en cas d'annulation de la décision administrative par le juge administratif. Il s'ensuit que, pendant l'instance contentieuse, l'administration et l'administré se trouvent dans une situation d'attente souvent très désagréable, difficile pour le fonctionnement adéquat du service public, et que l'administration est normalement très intéressée à disposer d'une décision définitive, quelle qu'elle soit, dans l'intérêt de la sécurité juridique. D'ailleurs, les délais d'instruction, légalement prévus, devant les juridictions administratives, sont essentiellement brefs et une affaire contentieuse est normalement évacuée dans l'espace d'un an[3] à travers les deux instances, appel compris. – L'adjonction d'une troisième voie de recours, à savoir un recours en cassation – obéissant à des règles de procédure différentes – contre les décisions administratives prolongerait d'autant les procédures contentieuses et nuirait d'autant à la stabilité des décisions administratives.*

  *Plus grave encore se présenterait la situation dans les affaires où le président du tribunal, en vertu des pouvoirs lui conférés par l'article 11 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ordonne le sursis à exécution d'une décision administrative, voire d'un acte réglementaire, mesure susceptible d'être maintenue par jugement du tribunal et qui suspend l'exécution de la décision pendant le délai et l'instance d'appel. Dans une telle hypothèse, l'adjonction d'une troisième instance, pendant laquelle il faudrait, logiquement, également prévoir des mesures de sursis à exécution, risquerait de rendre le système ingérable ou, à tout le moins, de conduire à des situations hautement insatisfaisantes. Ainsi, en matière de marchés publics, en cas de sursis à exécution de la décision d'adjudication, les travaux ne peuvent être entamés qu'à l'issue du procès devant le tribunal administratif, voire la Cour administrative, statuant au fond. Pareillement, en cas de recours contre une autorisation de construire et sursis à exécution, le bénéficiaire ne peut commencer à construire qu'à l'issue de la procédure contentieuse. Pendant la durée de la procédure contentieuse, un demandeur d'asile ne peut pas être éloigné du pays. L'instauration de trois recours contentieux successifs allongerait la durée de séjour au pays d'une manière telle que ces personnes, alors même que leur demande d'asile ne serait pas justifiée, auraient séjourné sur le territoire luxembourgeois pendant une durée telle qu'on aurait du mal à leur dénier une certaine intégration;*

– *l'adjonction d'une troisième voie de recours ne conduirait pas forcément à plus de sécurité juridique. Il y a toujours des revirements de jurisprudence; ce qui était acquis aujourd'hui est remis en question demain, et cela quel que soit le nombre de degrés de juridiction. Il y a même des erreurs de la part des plus hautes juridictions d'un pays. Pour preuve, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sanctionnant de telles décisions. N'a-t-on pas vu même une juridiction suprême, statuant en troisième instance, décider une chose et son contraire dans l'espace de trois mois?[4] De tels revirements de jurisprudence n'épargnent même pas des juridictions supranationales comme la Cour européenne des droits de l'homme."*

Toutes ces considérations restent d'actualité.

---

3 la durée moyenne d'un procès en première instance est de 7 mois, eu égard aux délais de procédure impérativement prévus par l'article 5 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et de cinq mois en instance d'appel, y compris le délai d'appel, en vertu des délais prévus par l'article 46 de la même loi.

4 Cf. Cass. 21 janvier 1999, Pas. 31, 45 et Cass. 22 avril 1999, Pas. 31, 47

L'institution d'une Cour suprême, compétente pour casser les décisions de toutes les juridictions statuant en dernier ressort, donc également de la Cour administrative, impliquerait l'institution d'une espèce de **quatrième degré de juridiction en matière administrative**. Elle serait source de lenteurs inadmissibles et de confusion pour les administrations qui ont besoin d'être fixées rapidement sur le sort de leurs décisions. Comment gérer, en effet, après une procédure administrative non contentieuse, puis deux recours juridictionnels, et ensuite un recours devant la Cour suprême, avec probablement des conclusions du ministère public, des affaires de permis de construire, de marchés publics, de police des étrangers, où la durée dans laquelle la décision finale intervient est essentielle pour éviter le pourrissement de la situation?

Jusqu'à présent, les juridictions administratives se sont toujours efforcées de maintenir les délais essentiellement brefs. Cet objectif serait certainement déjoué avec l'institution d'une Cour suprême, compétente pour examiner des pourvois dirigés contre les arrêts de la Cour administrative et casser les arrêts de celle-ci.

L'institution d'un tel mécanisme n'assurerait même **pas plus de sécurité juridique**. Elle ne contribuerait en tout cas pas à assurer l'unité de la jurisprudence. Actuellement la Cour de cassation assure l'unité de la jurisprudence au sein de l'ordre judiciaire. La Cour administrative est juge suprême de l'ordre administratif. Les matières judiciaires et administratives sont si foncièrement différentes qu'il n'y a pas de risque de contrariété de jurisprudence entre la justice judiciaire et la justice administrative. Le seul conflit qui peut se présenter est celui d'un conflit de compétence qui relève actuellement de la Cour supérieure de justice et, selon la proposition de révision de la Constitution, de la Cour constitutionnelle.

Il est vrai que l'institution d'une instance supplémentaire permet au plaideur malheureux de tenter une fois de plus sa chance. Mais ce n'est pas l'institution de recours innombrables qui assurerait mieux la sécurité juridique.

**La Cour administrative se prononce, par conséquent, contre l'institution d'une Cour suprême.**

**En ordre subsidiaire,** au cas où une telle Cour suprême serait créée, les considérations suivantes s'imposent:

La Cour suprême serait une juridiction au sommet des deux ordres judiciaire et administratif et elle connaîtrait, en dernière instance, du contentieux relevant de ces deux ordres.

Il est évident qu'elle devrait être **composée de magistrats relevant de ces deux ordres de juridiction** sous peine d'abolir – indirectement – la dualité d'ordres de juridiction.

De plus, il serait inconcevable qu'au sein de cette juridiction suprême, qui aurait, entre autres, à juger du contentieux très spécialisé relevant du droit administratif et du droit fiscal, des magistrats non spécialisés en ces matières aient le dernier mot à dire, à juger sur des décisions rendues par des magistrats spécialisés dans leurs matières respectives.

Par conséquent, il y aurait lieu d'instituer des **chambres spécialisées** au sein même de la Cour suprême.

Dans ce contexte, il serait inconcevable que le rôle de Cour suprême soit assumé par l'actuelle Cour de cassation qui ne ferait que changer de nom. L'ordre juridictionnel administratif ne serait alors plus représenté au sein de la juridiction suprême et les décisions en dernier ressort en matière administrative et fiscale seraient rendues par des magistrats relevant du droit privé. – L'enjeu de cette question est en dernière analyse politique: une telle solution aboutirait à l'abolition, en droit et en fait, de l'ordre juridictionnel administratif.

Pour rendre la Cour suprême réellement „suprême" dans le paysage juridictionnel luxembourgeois, il serait indispensable qu'elle connaisse également du **contentieux constitutionnel**. Tous les pays qui connaissent une Cour constitutionnelle et une Cour suprême éprouvent des difficultés – théoriques et pratiques – de répartition de compétences entre ces deux juridictions suprêmes. D'ailleurs, des divergences de jurisprudence entre les deux juridictions sont possibles.[5]

---

5 Le problème est loin d'être théorique. Au Luxembourg, la Cour constitutionnelle a déclaré non contraire à la disposition constitutionnelle qui garantit le droit à la vie familiale, l'interdiction législative de l'adoption plénière par une seule personne. Les juges judiciaires ont décidé, en dernière instance, qu'une telle interdiction est contraire à la disposition correspondante de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sous peine de faire submerger la Cour suprême de recours – on n'a qu'à penser au contentieux du droit des étrangers, demandes d'asile, autorisations de séjour –, il faudrait prévoir l'**institution d'un filtre** en vue de ne rendre admissibles que des recours qui soulèvent de réelles questions de droit et non pas ceux qui ne sont destinés qu'à gagner du temps.

Ainsi délibéré en assemblée générale, le 8 juillet 2011.

*Le Président de la Cour administrative,*
Georges RAVARANI

6030/09

# N° 6030[9]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

## AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)

(10.12.2012)

Alors que la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée par l'Honorable Député Paul-Henri Meyers le 21 avril 2009 prévoit quasiment le maintien en l'état du chapitre 11 *(„Des communes")*, approche à laquelle le Gouvernement s'est rallié dans sa prise de position du 21 juillet 2011, le Conseil d'Etat, quant à lui, propose dans son avis du 6 juin 2012 des adaptations plus substantielles du texte existant. Comme ces dispositions constitutionnelles règlent le rôle, les moyens et le fonctionnement des organes des communes, elles ont, par nature, des répercussions sur la façon dont la politique communale s'exerce au Luxembourg. Aussi le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises a-t-il décidé de prendre position dans le débat en cours.

La numérotation des articles suit celle de la proposition de révision.

*Article 134 (1)*

En ce qui concerne le contrôle de la gestion financière des communes, le SYVICOL, dans sa prise de position sur la réorganisation territoriale du Luxembourg, s'était prononcé pour la création d'une Cour des comptes communale autonome contrôlant la légalité des opérations financières des communes.

*Article 136*

(1) La Constitution actuelle reste vague sur la question des compétences, respectivement des missions des communes, si ce n'est que l'article 136(1) spécifie que les communes gèrent *„par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres"*. S'il est vrai que ces dispositions sont des garants de l'autonomie communale, puisqu'elles laissent aux communes une large marge de manoeuvre pour intervenir dans tous les domaines qu'elles considèrent comme étant d'intérêt communal, l'impression peut se dégager que les communes n'agissent *que* de leur propre initiative. En réalité, la plupart des missions des communes leur sont octroyées, respectivement déléguées par la loi.

Etroitement liée à la question des missions des communes est celle de leur financement. Le Conseil d'Etat note à juste titre que les Constitutions de nombre de pays européens contiennent des dispositions obligeant l'Etat de faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. La Constitution française et les Constitutions des Länder allemands prévoient de manière explicite que tout transfert de compétences de l'Etat fédéral/du Land vers les communes, ainsi que toute attribution de compétences nouvelles aux communes doit s'accompagner de dispositions permettant de couvrir les dépenses ainsi générées. Ce principe de connexité est d'ailleurs invoqué régulièrement avec succès par des communes allemandes auprès des Cours constitutionnelles fédérées en réaction à l'octroi de nouvelles compétences sans contrepartie financière.

Le SYVICOL considère que l'inscription de ce principe dans la Constitution luxembourgeoise constituerait une avancée vers une meilleure protection des communes à l'égard de décisions étatiques les concernant. A l'heure actuelle, les communes ne disposent que d'une latitude limitée pour influencer leurs propres recettes. Par conséquent, une extension de leurs missions sans compensations aurait des conséquences financières néfastes.

Il est proposé d'introduire un nouveau paragraphe (2) ayant la teneur suivante:

*„La loi peut attribuer des missions aux communes.*

*En cas de transfert de missions de l'Etat vers les communes, d'octroi de nouvelles missions aux communes ou d'extension de missions existantes des communes, les ressources financières nécessaires pour couvrir les nouvelles dépenses sont déterminées par la loi.“*

(3) §1 et 2. La proposition de texte du Conseil d'Etat a le mérite d'introduire davantage de clarté dans la définition des différents types de recettes fiscales des communes: les impôts au profit des communes établis par la loi d'une part, et les impôts communaux et taxes rémunératoires établis par le conseil communal, d'autre part. Pour assurer un parallélisme rédactionnel entre les alinéas 1 et 2 de l'article 113 (selon le Conseil d'Etat), la première phrase de l'alinéa 1 pourrait être réagencée comme suit „La loi établit les impôts au profit des communes“ (par analogie à celle de l'alinéa 2: „ … le conseil communal peut établir …“).

Le SYVICOL soutient entièrement la proposition du Conseil d'Etat de renoncer à l'utilisation du terme *„autorité de tutelle“* et de s'en tenir à celui de *„autorité de surveillance“* de la gestion communale. La notion de tutelle qui, en droit civil, est une mesure de protection par un tuteur d'une personne majeure dont les capacités physiques ou mentales sont altérées, ou de mineurs qui ne sont pas protégés par l'autorité parentale, est en effet mal choisie pour définir les relations entre l'Etat et ses collectivités territoriales dans un Etat de droit moderne.

(6) Le SYVICOL s'interroge sur l'intérêt de l'inclusion de l'article 107(6) 3e phrase dans la Constitution *(„La commune participe à la mise en oeuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi“)*. Pourquoi l'enseignement est-il explicitement mentionné, alors qu'il existe de nombreux autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes et où les communes „participent“ à l'exécution d'une mission de l'Etat? Si la proposition d'ajout d'une disposition générale précisant que la loi peut attribuer des missions aux communes est retenue (voir ci-dessus), une référence explicite à l'enseignement devient, selon le SYVICOL, superflue.

*Article 136*

(7) Le SYVICOL note que le Conseil d'Etat propose de reformuler l'actuel article 107(6) afin de préciser que *„la loi détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux“*, idée ne figurant ni dans le texte actuel, ni dans la proposition de révision. N'ayant pas trouvé d'explications relatives à cette proposition dans l'argumentaire de l'avis, le SYVICOL présume que le Conseil d'Etat voulait que soit attribué à une instance clairement identifiée le pouvoir de trancher en cas de conflit entre intérêts communaux et intérêts nationaux. En l'absence de précisions concernant le raisonnement sous-jacent, le SYVICOL ne s'estime pas en mesure de prendre position sur ce point.

Sur le plan purement rédactionnel, la formulation du Conseil d'Etat paraît plus lourde que le texte en vigueur.

*Nouveaux articles 116 et 118 selon le CE*

Le Conseil d'Etat propose l'inclusion dans la Constitution de dispositions relatives

– aux fusions de communes
– à la création d'établissements publics communaux et intercommunaux
– à la création de structures de coopérations intercommunales.

Le SYVICOL approuve le principe de l'introduction d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion de communes (art. 118 selon le CE).

La proposition de texte du Conseil d'Etat relative aux établissements publics communaux et structures de coopération intercommunales appelle cependant certaines remarques.

En ce qui concerne la coopération intercommunale, force est de constater qu'elle s'exerce à l'heure actuelle à travers une multitude de structures régies par des bases légales diverses: syndicats de communes, syndicats „mixtes“ administrés conjointement par l'Etat et des communes, établissements publics, groupements européens de coopération territoriale (GECT), conventions entre communes.

Selon le SYVICOL, la proposition de texte du Conseil d'Etat est incompatible avec certaines formes de coopérations intercommunales existantes.

En effet, le Conseil d'Etat souhaite notamment introduire la précision que *„les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées."* (art. 116 selon le CE). Or, plusieurs des structures de coopération actuellement en place ne respectent pas ce principe:

- les offices sociaux et les hospices civils, établissements publics dont les conseils d'administration ne sont pas exclusivement composés d'élus communaux (la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale exclut d'ailleurs expressément la possibilité pour des membres des collèges de bourgmestre et échevins d'y siéger),
- les syndicats „mixtes" (parcs naturels, Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES)) et les GECT, dont les organes de décision comptent parmi leurs membres des représentants de l'Etat[1].

Le SYVICOL partage néanmoins le point de vue que le principe de création de structures formalisées au niveau communal ou intercommunal, a fortiori si elles entraînent un transfert de compétences, devrait être ancré dans la Constitution.

Aussi pourrait-on retenir une version abrégée du texte du Conseil d'Etat:

*„Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.*

*Toute commune peut créer, avec d'autres communes, ou bien avec d'autres communes et avec l'Etat, des structures d'association ou de coopération dotées de la personnalité juridique selon la manière déterminée par la loi."*

La remarque du Conseil d'Etat concernant le déficit démocratique de certaines structures dont les organes ne sont pas composés exclusivement de mandataires communaux est néanmoins pertinente. Dans son avis relatif à la loi organisant l'aide sociale, le SYVICOL avait d'ailleurs exprimé son désaccord avec les dispositions écartant d'office les membres des collèges des bourgmestre et échevins des conseils d'administration des offices sociaux.

De l'avis du SYVICOL, les différents volets de la législation permettant aux communes de créer des structures disposant d'un pouvoir décisionnel devraient être remis sur le métier en vue d'un regroupement dans une loi-cadre unique. Un tel exercice engendrerait une réflexion de fond sur les avantages et inconvénients des différents instruments juridiques disponibles en fonction des objectifs poursuivis par les communes, et permettrait l'introduction de plus de cohérence et de parallélismes dans les lois existantes.

Luxembourg, le 10 décembre 2012

1 Même en faisant valoir qu'il s'agit d'un cas à part qu'il ne faut pas classer parmi les formes de coopérations intercommunales, ne faudrait-il pas alors, dans la logique du Conseil d'Etat, prévoir une disposition spécifique pour la création de ces structures „mixtes", le cas échéant sous un autre chapitre de la Constitution?

# 6030/10

# N° 6030[10]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

## AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

(21.12.2012)

La Commission consultative des Droits de l'Homme, ci-après la „CCDH", s'est autosaisie de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée le 21 avril 2009 au nom de sa commission par le député Paul-Henri Meyers, président de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, et déclarée recevable, le 28 avril 2009 (doc. parl. n° 6030).

La CCDH a notamment pris connaissance de l'avis intérimaire n° 544/2009 sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg, adopté par la „Commission de Venise" du Conseil de l'Europe lors de sa 81e réunion (11-12 décembre 2009), annexé au présent avis, (ci-après: „avis intérimaire n° 544/2009 de la Commission de Venise") et de l'avis n° 48.433 sur le projet de révision constitutionnelle du Conseil d'Etat en date du 6 juin 2012. Ces deux avis ont substantiellement fait avancer le débat sur la refonte de la Constitution luxembourgeoise.

Dans une première partie (1.) de son avis, la CCDH commente le Chapitre 2 – Des libertés publiques et des droits fondamentaux – de la proposition de révision. En outre, elle fera des observations sur quatre autres sujets importants en matière des droits de l'Homme dans les autres parties, respectivement: La neutralité de l'Etat en matière religieuse (partie 2.), la Justice (partie 3.), les droits politiques (partie 4.) et le principe démocratique (partie 5.). Comme les sujets des cinq parties sont de nature distincte, les recommandations de la CCDH en ces matières sont résumées (en caractères gras) à la fin de chacune des cinq parties.

*

### 1. DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES DROITS FONDAMENTAUX

#### a. La concurrence des droits fondamentaux au niveau international et national

Il est vrai que les libertés publiques et les droits fondamentaux sont dispersés dans différents textes conventionnels et constitutionnels. En effet, les droits fondamentaux sont protégés aussi bien par les Constitutions nationales que par les traités internationaux. Mais ceci n'est pas en soi une constatation problématique. Bien au contraire, les évolutions à différents niveaux peuvent être complémentaires et se renforcer mutuellement. Ainsi, comme le relève la doctrine cette interaction fonctionne comme „un des plus puissants moteurs de l'évolution de nos systèmes juridiques".[1] Ceci est notamment le cas en matière de libertés publiques et de droits fondamentaux.

1 H. VUYE, *La relation entre le parlement et le pouvoir judiciaire analysé du point de vue protection juridique du citoyen. Esquisse d'un* jus communes, in: N. IGOT, A. REZSOHAZY et M. VAN DER HULST (ed.), *Parlement & Pouvoir Judiciaire*, Bruxelles, Chambre des représentants et Sénat, 2008, p. 213.

Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme veille à une „harmonisation progressive" par une interprétation dynamique et évolutive de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après, la „CEDH"), en tenant compte des traditions constitutionnelles.[2] Beaucoup de droits fondamentaux sont donc protégés aussi bien au niveau constitutionnel qu'au niveau international. Dans ce cas, l'on parle généralement d'une concurrence des droits fondamentaux.[3] Mais, même en cas de chevauchement, il arrive que la protection du droit fondamental ne soit pas nécessairement assurée de la même manière. Tant le champ d'application que les conditions pour limiter un droit fondamental peuvent varier. Ces différences assurent précisément un développement continu. Selon une partie de la doctrine, il n'y a de sens à reconnaître dans la Constitution un droit fondamental qui a déjà été repris dans un traité international que quand la disposition constitutionnelle ajoute quelque chose, de sorte qu'une protection plus large est offerte. Parfois la Constitution procure une protection plus large qu'un traité déterminé.

Il est vrai qu'en droit luxembourgeois, la Convention européenne des droits de l'homme jouit du statut de la primauté. D'après un arrêt de la Cour d'appel, la Convention prime donc même sur la Constitution.[4] L'interrogation sur le caractère éventuellement superflu d'une garantie constitutionnelle des libertés publiques et des droits fondamentaux est alimentée par une prise de position de Paul-Henri Meyers qui rappelle que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle „n'a pas procédé à une adaptation des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution luxembourgeoise par rapport aux mêmes droits prévus par les instruments internationaux au motif que, d'après notre doctrine et notre jurisprudence, les dispositions des traités internationaux ratifiés par le Luxembourg priment le droit national, y compris les dispositions d'ordre constitutionnel"[5]. C'est donc en se basant sur l'existence et la primauté des conventions internationales en matière de droits de l'homme qu'il n'a pas été jugé nécessaire d'adapter plus profondément le catalogue des droits fondamentaux.

En 1999, lors d'une précédente révision de la Constitution, le Conseil d'Etat avait cependant déjà regretté que le législateur constituant „n'ait pas procédé à une reformulation des droits fondamentaux avant de munir la Constitution d'une Cour constitutionnelle". On peut en effet considérer qu'une „Constitution moderne doit contenir des concepts clairs permettant à la Cour constitutionnelle d'en contrôler l'application sans être tenue d'y apporter elle-même une définition"[6]. La CCDH soutient cependant clairement la position du Conseil d'Etat et d'une majorité de la doctrine luxembourgeoise, qu'au-delà des modifications prévues au document parlementaire 6030, il existe un intérêt certain pour examiner l'insertion dans la Constitution luxembourgeoise de dispositions supplémentaires et de reformuler certains droits (voir ci-dessous).

### b. La refonte du catalogue des droits fondamentaux

Dans son avis intérimaire prémentionné du 14 décembre 2009, la Commission de Venise a émis certaines critiques sur le caractère peu ambitieux concernant la refonte du catalogue des droits fondamentaux: „34. Le texte actuel de la Constitution est fondé sur une conception des droits fondamentaux qui avait cours au XIXe siècle. La question se pose dès lors de savoir si à l'occasion de la „refonte" du texte de la Constitution le Constituant luxembourgeois ne devrait pas également avoir l'ambition d'adapter de manière plus approfondie le chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux, afin que ce texte réponde à tous égards aux exigences que pose un catalogue actuel de droits fondamentaux. Une comparaison entre, d'une part, le texte du chapitre 2 proposé et, d'autre part, les dispositions contenues dans la plupart des conventions actuellement en vigueur en matière de protection des droits de l'homme, particulièrement la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), aboutit à un double constat. D'une part, le constat qu'un nombre de droits importants garantis par ces conven-

---

2 J.-P. COSTA, *La Cour européenne des droits de l'homme au service de la construction européenne*, in: *En hommage de Francis Delpérée – Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Paris, 2007 p. 303.

3 P. POPELIER/C. VAN DE HEYNING, *Droits constitutionnels et droits conventionnels: concurrence ou complémentarité?* in: *Les droits constitutionnels en Belgique – les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'état et de la Cour de cassation,* sous la direction de M. VERDUSSEN et N. BONBLED, Bruxelles, 2011.

4 C.S.J., (appel corr.), 13 novembre 2001, n° 396/01, publié par extraits dans G. FRIDEN et P. KINSCH, *La pratique luxembourgeoise en matière de droit international public*, Annales du droit luxembourgeois, 2002, pp. 455 et s.

5 Voir P.-H. MEYERS, *Les droits fondamentaux dans la Constitution luxembourgeoise*, in: J. GERKRATH (éd.), *La refonte de la Constitution luxembourgeoise en débat*, Bruxelles 2010, p. 66.

6 Collectif, *Le Conseil d'Etat gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Luxembourg 2006, p. 44.

tions ne sont pas repris dans la Constitution luxembourgeoise. D'autre part, le constat que les conditions généralement posées par les conventions internationales aux limites des droits et libertés fondamentaux (voir entre autres les alinéas 2 des articles 8, 9, 10 et 11 CEDH) diffèrent des conditions posées par la Constitution luxembourgeoise. Il est évident que rien n'oblige à ce que la refonte d'une Constitution reprenne aveuglément dans le texte de la Constitution les dispositions des conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Vu leur nombre et la pluralité des nombreux droits et libertés qu'elles contiennent, cela représenterait d'ailleurs une exigence irréaliste. Pour le surplus, la jurisprudence luxembourgeoise reconnaît l'applicabilité directe des dispositions normatives de la Convention européenne des droits de l'homme. Il en résulte que les dispositions de cette Convention sont d'application directe devant les juridictions internes luxembourgeoises en ce sens que les particuliers peuvent s'en réclamer pour souligner le non-respect par l'Etat luxembourgeois de ses obligations découlant de la Convention. Néanmoins, indépendamment du fait de l'existence des conventions internationales en matière des droits de l'homme, il peut être tout à fait utile de procéder à l'exercice qui consiste à actualiser la lecture du chapitre 2 de la Constitution luxembourgeoise, tant du point de vue des droits de l'homme (A) que des clauses posant des limites à ceux-ci (B)".

Dans le même ordre d'idées on peut encore rappeler que l'article 53 de la CEDH encourage les Parties à aller plus loin et de réaliser une protection des droits et libertés qui dépasse le niveau garanti par la CEDH. Par ailleurs, on n'oubliera pas non plus que la Cour de justice de l'Union européenne s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres en tant que source matérielle des principes généraux du droit qu'elle consacre au niveau du droit de l'Union. On peut ainsi conclure que le constituant luxembourgeois devrait développer un catalogue national des droits fondamentaux aussi ambitieux et aussi complet que possible qui tienne compte des spécificités du contexte national. On devra donc mener une réflexion sur la possibilité d'insérer dans la Constitution certains droits fondamentaux spécifiquement liés au contexte luxembourgeois. La Commission de Venise encourage d'ailleurs le constituant luxembourgeois d'aller en ce sens. Elle souligne en effet que l'adaptation de la structure du chapitre Il de la Constitution est précieuse, non seulement en ce qu'elle rehausse la lisibilité de la Constitution mais aussi „en ce qu'elle permet de constater d'emblée quelles sont les garanties spécifiques qu'offre la Constitution luxembourgeoise par rapport aux droits et libertés qui sont également mentionnées dans la Charte européenne".

Concrètement, la doctrine luxembourgeoise a par exemple proposé que le constituant pourrait reconnaître des droits spécifiques en matière d'usage des langues officielles, de non-discrimination, de procès équitable ou en matière sociale. De même, la protection des données visant à protéger la vie privée des personnes physiques (et même les intérêts des personnes morales) à l'égard du traitement de leurs données personnelles par des tiers pourrait également être renforcée de manière plus explicite à ce niveau. La Commission de Venise a par ailleurs proposé que le constituant pourrait s'inspirer du rapport *„Les droits fondamentaux garantis par la Constitution au regard des instruments internationaux de protection des droits fondamentaux"*, établi par un groupe de travail de la Chambre des représentants belge Doc. Parl., 2006-2007, 51 2867/001.

Comme le souligne Dean Spielmann, ancien membre de la CCDH et actuellement président de la Cour européenne des droits de l'Homme: „En l'absence de conflits fréquents entre, d'une part, la Convention et d'autre part, la Constitution, cette question de la primauté de la Convention par rapport à la Constitution reste plutôt théorique. Il n'en demeure pas moins que l'article 53 de la Constitution (art. 65 dans la numérotation de la proposition de révision), en ce qu'il interdit le droit de vote aux détenus, est de nature à engendrer un conflit potentiel à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ensuite, l'avis de la Commission de Venise, tout comme les opinions individuelles de certains de ses membres, soulignent que sur certains points la Constitution mérite d'être complétée et/ou mise à jour (l'avis parle de *updating*).

Certains droits restent formulés de manière incomplète ou vague. L'interdiction de la peine de mort concerne certes le droit à la vie, mais une formulation complétant cette interdiction en faisant référence à l'obligation positive de protection serait envisageable. Le caractère incomplet du principe d'égalité, voire l'absence d'un principe général de non-discrimination, a été souligné."[7]

Ainsi, on peut rappeler l'article 21 (1) de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur la non-discrimination qui dispose clairement et explicitement: „Est interdite, toute discrimination

7 D. SPIELMANN, *Quels droits fondamentaux pour la Constitution luxembourgeoise? Au sujet d'une réforme rassurante mais peu ambitieuse*, in: J. GERKRATH (éd.), *La refonte de la Constitution luxembourgeoise en débat*, Bruxelles 2010, p. 37.

fondée notamment sur le sexe, la race,[8] la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle." Cette formule européenne semble particulièrement adaptée et actuelle (cf. point c. ci-dessous) et il est rappelé que, notamment en ce qui concerne le principe d'égalité (entre autres, entre femmes et hommes)[9] et de non-discrimination, le droit luxembourgeois a beaucoup pu avancer grâce aux efforts normatifs entrepris au niveau européen.[10]

En outre, en vue du respect de ces principes généraux, la CCDH s'oppose à la prise de position du gouvernement portant sur l'actuel article 111 qui dispose:

> „Les étrangers bénéficient de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions prévues par la loi." A cet égard, la CCDH partage le souci exprimé par les auteurs de la proposition de révision que „la protection „accordée aux personnes et aux biens" n'est pas limitée aux étrangers et que toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché jouit de cette protection." Dans le même ordre d'idées, elle suit également la préoccupation du Conseil d'Etat qui consiste à vouloir remplacer le terme *„exceptions"* par *„restrictions"*[11].

Dans son article précité, Dean Spielmann souligne également la nécessité de prévoir des garanties détaillées en cas de privation de liberté, voire des dispositions liées au droit à un procès équitable. La question du droit de vote des personnes détenues serait également à examiner à la lumière de la jurisprudence *Hirst* de la Cour de Strasbourg. Les limites aux droits pourraient être formulées selon le modèle de la CEDH, mettant l'accent sur un véritable contrôle de proportionnalité.

### c. Modernité du texte de la Charte des droits fondamentaux et son champ d'application

Une autre source d'inspiration pourrait être la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui est l'instrument le plus récent et moderne en matière des droits de l'Homme. La Charte offre effectivement le catalogue le plus large et le plus complet, mais – contrairement à la CEDH – elle a seulement une force juridique limitée. En ce qui concerne l'application de la Charte, la CCDH rappelle les observations contenues dans son avis sur le Traité établissant une constitution pour l'Europe (avril 2005) et elle souligne à nouveau que le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est limité à la seule mise en oeuvre du droit de l'Union. En effet, en vertu de son article 51 la Charte s'adresse aux Etats membres uniquement lorsque ceux-ci „mettent en oeuvre le droit de l'Union". Cette formule apparemment très limitative a néanmoins été relativisée par les explications jointes à la Charte qui rappellent la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle les droits

---

8 Alors que le texte de la Charte peut utilement servir de modèle, la CCDH propose cependant que l'expression de „race" ne soit pas inclue dans un tel article. Cf. H. CREMER, *Ein Grundgesetz ohne „Rasse" – Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz*, Policy Paper no 16. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2010: „Der Gebrauch des Begriffs „Rasse" im Diskriminierungsverbot des Grundgesetzes kann rassistisches Denken fördern, da er suggeriert, dass es unterschiedliche menschliche „Rassen" gebe. Solange er in Bezug auf Menschen verwendet wird, löst er Irritation und Sprachlosigkeit aus, bis hin zu persönlichen Verletzungen. Dabei ist seine Verwendung keinesfalls notwendig. Das Europaische Parlament hat bereits empfohlen, den Begriff nicht mehr in Dokumenten und Rechtstexten der EU zu gebrauchen. Staaten wie Finnland, Schweden oder Osterreich haben in ihrem nationalen Recht schon Abstand von ihm genommen."

9 Cf. dans ce contexte également les différents rapports CEDAW *(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women),* notamment en ce qui concerne la formulation du principe d'égalité dans la Constitution luxembourgeoise.

10 Cf. Avis 2006/2 de la CCDH du 21 février 2006 sur le projet de loi n° 5518 portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; 2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; 3. modification des articles 8 et 13 de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées; 4. abrogation de l'article 6 de la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum. Dans ce contexte il peut également être souligné que l'article 3, paragraphe 3, deuxième sous-point du Traité sur l'Union européenne engage l'Union à combattre „l'exclusion sociale et les discriminations" et à promouvoir „la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant".

11 „Le libellé proposé risque d'être moins favorable aux étrangers que le texte en vigueur. En effet, de par sa rédaction générale, il fait présumer que les lois peuvent organiser les droits des étrangers au bon vouloir du législateur sans que les exceptions, qui sont implicitement et non plus formellement prévues, soient délimitées ni par le principe de non-discrimination ni par celui de la proportionnalité." cf. Avis du Conseil d'Etat sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, doc. parl. n° 6030[6], p. 19.

fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union s'imposent aussi aux Etats membres dès lors qu'ils agissent dans le champ d'application du droit communautaire. Certes, cette seconde formule est sensiblement plus large et la Cour de justice a d'ores et déjà identifié de nombreux cas de figure qui remplissent cette condition. Il n'en reste pas moins que la Charte n'a pas vocation de s'appliquer en tant que telle dans des situations dites „purement internes", qui ne présentent pas de lien de rattachement avec le droit de l'Union.

S'ajoute à cela le fait que l'accès au prétoire de la Cour de justice reste soumis à des conditions de recevabilité stricte pour les particuliers. „La protection européenne assurée par les Cours de Strasbourg et de Luxembourg n'enlève donc pas son utilité à une garantie nationale de droits fondamentaux pleinement justiciables.[12]" conclut le professeur Gerkrath dans un article daté de 2011.

Dean Spielmann note dans ce contexte qu',„une possibilité de saisine plus large de la Cour constitutionnelle, doublée d'un catalogue plus étendu de droits fondamentaux permettrait de prévenir en amont des violations des droits de l'homme – du moins pour ce qui est de la conformité des lois par rapport à la Constitution – et éviterait des divergences d'interprétation étant donné que toutes les juridictions, y compris la Cour constitutionnelle, pourraient s'inspirer de l'autorité de la chose interprétée de la Cour de Strasbourg."[13]

### d. Les droits sociaux

En matière de droits sociaux, la doctrine a également regretté que la proposition de révision constitutionnelle ne tente pas de moderniser certains des droits sociaux déjà garantis par la Constitution luxembourgeoise à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ainsi, le professeur Achim Seifert précise qu'on aurait, par exemple „pu faire évoluer la garantie des droits des travailleurs (art. 11, §5 de la Constitution = art. 34 de la proposition de révision constitutionnelle) à un droit à des conditions de travail justes et équitables tel qu'il est garanti par l'article 31 de la Charte des droits fondamentaux; en effet, la garantie constitutionnelle des droits des travailleurs n'a pas d'autre objectif que d'assurer aux travailleurs des conditions de travail équitables dont notamment une rémunération équitable. Il en va de même avec la liberté syndicale qui mériterait une concrétisation, à l'instar de l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux, en mentionnant expressément le droit à la négociation collective comme élément essentiel de l'action syndicale. A cet égard, la proposition de révision constitutionnelle rate la chance d'une modernisation des droits sociaux déjà garantis par la Constitution luxembourgeoise."[14]

Il est de même remarqué que l'article 37 de la proposition de révision constitutionnelle souligne que la problématique du logement approprié a gagné une importance accrue pour la société luxembourgeoise et ne laisse aucun doute sur ce que l'Etat doive faire le plus possible pour garantir à tout individu un logement approprié.

### e. Liberté académique et droits culturels

De même dans un pays multiculturel comme le Luxembourg avec une Université encore jeune, la Constitution devrait souligner plus explicitement la liberté académique[15], le droit à l'expression artistique et la promotion de la culture et de la diversité culturelle. Alors qu'il est important de souligner que les arts et la recherche scientifiques sont libres et que la liberté académique est garantie – ce qui sont des droits durs de la première génération, il sera important de préciser dans le contexte luxembourgeois que l'Etat promeut la diversité culturelle et veille au droit de chacun de participer à la vie culturelle. Ainsi, en Allemagne, le premier sénat du Bundesverfassungsgericht avait déjà constaté dans une décision du 5 mars 1974, que l'article 5 al. 3 de la loi fondamentale comprend „ein Freiheitsrecht für alle Kunstschaffenden und alle an der Darbietung und Verbreitung von Kunstwerken Beteiligten

---

12 J. GERKRATH, *La proposition de révision dans le contexte international: la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux serait-elle devenue superflue? Quelques remarques à propos de la notion des droits fondamentaux, de leur formulation et de leur protection,* in: *Actes de la Section des sciences morales et politiques de l'Institut grand-ducal*, Bd. 14, 2011, p. 197-219.

13 D. SPIELMANN, *op. cit*, p. 39.

14 A. SEIFERT, *Les droits sociaux dans la proposition de révision constitutionnelle*, in: J. GERKRATH, *La refonte de la Constitution luxembourgeoise en débat*, Bruxelles 2010, p. 50.

15 Même la presse généraliste a su soulever ce point: cf. *Freiheit der Wissenschaft*, in: D'Lëtzebuerger Land, 17. Februar 2012

das sie vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt in den künstlerischen Bereich schützt. Die Verfassungsnorm hat aber nicht nur diese negative Bedeutung. Als objektive Wertentscheidung für die Freiheit der Kunst stellt sie dem modernen Staat, *der sich im Sinne einer Staatszielbestimmung auch als Kulturstaat versteht*, zugleich die Aufgabe, ein freiheitliches Kunstieben zu erhalten und zu fördern."[16] Une Constitution moderne pour le Luxembourg pourrait justement préciser cela explicitement.[17]

### f. La notion d'Etat de droit

Même si la référence à l'Etat de droit n'est pas liée directement au chapitre 2 relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, la CCDH tient à faire certaines observations[18] y relatives comme le concept est entre autres directement lié aux droits fondamentaux. D'abord, il faut noter que la notion d'Etat de droit est un concept polysémique, également traduit parfois par le concept de *Rechtsstaat* ou *Rule of Law*, respectivement: prééminence du droit bien sûr, mais également droits procéduraux et principe de proportionnalité.[19]

Comme le précise la Commission de Venise dans son avis intérimaire: „Ce concept n'est toutefois pas tout à fait clair et n'a pas le même sens dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, comme l'Assemblée parlementaire l'a fait observer dans sa Résolution 1594 (2007) sur *L'expression „principle of the Rule of Law"*. Il n'est pas certain que ce concept ait un sens clair et univoque dans la doctrine et la jurisprudence luxembourgeoises; de toute manière, il semble souhaitable de prévoir dans le rapport explicatif une description plus détaillée que celle qui figure dans le *Commentaire* actuel." L'importance du principe de l'Etat de droit et ses liens subtils avec le principe de légalité ont été décrits par le professeur Ergec en ces termes: „la référence à l'Etat de droit éclairera et, le cas échéant, complétera utilement les dispositions sur l'exercice des pouvoirs en le disciplinant davantage grâce à une protection juridictionnelle effective du citoyen et un respect accru du principe de la séparation des pouvoirs et le respect du principe de légalité".[20]

En Allemagne, le concept du *Rechtsstaat* a notamment connu un développement important en passant du *formaler Rechtsstaat au materieller Rechtsstaat* qui précise et inclut toute une gamme de garanties constitutionnelles.[21] Une référence à ces concepts, certes développés dans un contexte de droit allemand, pourrait effectivement donner une base concrète à une description plus détaillée de la notion concernée. Par le passé, l'influence positive de concepts constitutionnels allemands à travers la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne en matière des droits de l'homme ou des droits fondamentaux, qui ont été intégrés dans les „principes généraux du droit communautaire" a été soulignée par la doctrine luxembourgeoise. Ainsi, il a été retenu que les principes généraux développés

---

16 BVerfG, Urteil vom 5. März 1974, Az. 1 BvR 712/68, BVerfGE 36, 321, 331.

17 Pour l'importance des droits culturels et leurs formulations par la jurisprudence, cf. le rapport de recherche du Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, *Les droits culturels dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Strasbourg, janvier 2011. Sont notamment mentionnés: le droit à l'expression artistique, le droit à l'identité culturelle, droit à la liberté académique et l'accès à la culture.

18 La CCDH considère que le concept d'Etat de droit est notamment fondamental dans le réaménagement de l'architecture institutionnelle, et cela surtout en ce qui concerne les compétences du Grand-Duc. C'est dans cet esprit qu'il y a lieu de lire la partie 5 du présent avis.

19 L HEUSCHLING, *Etat de droit – Rechtsstaat – Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002.

20 R. ERGEC, *Deux concepts constitutionnels nouveaux: L'Etat de droit et la dignité humaine*, in: J.T.L., 2009, p. 184.

21 E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, in: H. EHMKE/C. SCHMID/H. SCHAROUN (éd.), *Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, EVA: Frankfurt am Main, 1969, reproduit in: *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991. „Eine der zentralen Aufgaben der politischen Neuordnung in Deutschland nach 1945, an der Adolf Arndt aus innerster Überzeugung und mit nie ermüdendem Elan Anteil genommen und mitgewirkt hat, war die Wiederherstellung und Ausgestaltung des Rechtsstaats. Diese Wiederherstellung des Rechtsstaats hatte einerseits ein Anknüpfen an die Tradition des deutschen Staats- und Verfassungsdenkens zum Ziel, in dem der Rechtsstaatsbegriff seit dem frühen 19. Jh. seinen Ort hat, zugleich aber gegenüber dieser Tradition eine Fortentwicklung und Neuorientierung: an die Stelle des formalen Rechtsstaates sollte nun der materielle Rechtsstaat, an die Stelle des liberalen der soziale Rechtsstaat treten. Die in diesem Zugleich sich andeutende Moglichkeit, bestimmte Typen des Rechtsstaats zu unterscheiden, die sich nicht nur akzidentiell, sondern strukturell voneinander abheben, weist auf eine Eigentümlichkeit des Rechtsstaatsbegriffs hin, die er mit anderen grundlegenden staats- und verfassungstheoretischen Begriffen gemeinsam hat. Er gehört zu jenen vom Wortsinn her vagen und nicht ausdeutbaren Schleusenbegriffen, die sich *objektiv* aus sich heraus, niemals abschließend definieren lassen, vielmehr offen sind für das Einströmen sich wandelnder staats- und verfassungstheoretischer Vorstellungen und damit auch für verschiedenartige Konkretisierungen, ohne sich dabei indessen inhaltlich völlig zu verändern, d.h. ihre Kontinuität zu verlieren, und zu einer bloßen Leerformel herabzusinken. So schafft erst die Kenntnis seiner geschichtlichen Entwicklung die Möglichkeit für ein systematisches Verständnis des Begriffs." *op. cit.* (1991) p. 143 s.

dans le cadre de l'ordre juridique de l'Union et dérivés notamment de certains principes du droit constitutionnel allemand, ont certainement déjà positivement influencé le droit luxembourgeois.[22]

**g. La notion de dignité humaine et les droits fondamentaux**

En ce qui concerne le concept de dignité humaine, la CCDH tient à signaler et à reproduire les paroles du professeur Jacques Fierens dans son article fondamental sur la dignité humaine comme concept juridique en précisant l'importance du débat public en cette matière constitutionnelle: „il ne suffit pas que le débat existe, il faut encore que tous y prennent part, y compris et surtout ceux dont la dignité est la plus compromise: les humiliés, les torturés, les pauvres, les étrangers, les personnes socialement exclues pour quelque raison que ce soit. La dignité ne protège que ceux qui ont accès à la parole, en ce compris la parole publique. Pour pouvoir débattre, il faut être citoyen au sens que nous a dit Hannah Arendt, sans quoi, effectivement, la consécration du respect de la dignité humaine au titre de principe de droit ne sert à rien. Avoir accédé au langage signifie non seulement avoir appris à parler, mais aussi avoir la possibilité d'être écouté. Aristote l'avait compris il y a déjà vingt-quatre siècles, en liant citoyenneté et logos, mais il ne pensait pas encore que ce langage devait être celui de tous les êtres humains en pleine égalité de droit, que la citoyenneté devait être celle de tous. Ce principe – cette axia, cet „axiome", cette dignité par l'égalité de droit – ne sera acquis sur le plan théorique qu'à une époque beaucoup plus récente, avec les Lumières en philosophie et avec les révolutions américaine et française en droit. L'acquis n'est certainement pas définitif. Il n'a fallu qu'une décennie pour faire place au nazisme dans une Europe qui avait deux siècles de tradition égalitaire. Il reste aussi à rendre effectif le principe légal de respect de la dignité humaine. Telle est en définitive la condition de validité de la notion de dignité humaine en droit: que tous puissent intervenir dans le débat public qui définit son contenu."[23]

*

**Au vu des remarques, réflexions et citations précédentes, la CCDH est d'avis, et partage ainsi la position du Conseil d'Etat, de la Commission de Venise et d'une majorité de la doctrine luxembourgeoise, qu'au-delà des modifications prévues au document parlementaire 6030, il faudra actualiser et adapter de manière plus approfondie *(updating)* le catalogue du chapitre 2 de la Constitution luxembourgeoise, notamment par référence au texte plus moderne de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et insérer dans la Constitution luxembourgeoise certaines dispositions supplémentaires.**

**La CCDH est donc notamment d'avis que le chapitre 2 de la Constitution pourra être complété par des droits spécifiques et explicites: en matière de non-discrimination, en matière de procès équitable, d'usage des langues officielles, et en matière sociale, tels qu'explicités plus haut. De même, la protection des données, visant à protéger la vie privée des personnes physiques (et même les intérêts des personnes morales) à l'égard du traitement de leurs données personnelles par des tiers, devrait également être renforcée de manière plus explicite.**

**La CCDH souligne plus particulièrement le caractère incomplet du principe d'égalité, voire l'insuffisance du principe relatif à la non-discrimination (notamment par référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). La CCDH s'oppose en outre à la prise de position du gouvernement relative à l'actuel article 111 qui dispose: „Les étrangers bénéficient de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exception prévues par la loi." A cet égard, la CCDH partage la préoccupation du Conseil d'Etat qui consiste à vouloir remplacer le terme *„exceptions"* par *„restrictions"*.**

---

22 F. SCHOCKWEILER, *Les principes généraux du droit en droit communautaire et en droit administratif luxembourgeois*, in: *Mélanges dédiés à Michel Delvaux*, Luxembourg 1990, p. 211 ss.

23 J. FIERENS, *La dignité humaine comme concept juridique*, in: Journal des tribunaux, 21 septembre 2002, 121e année – n° 6064, p. 577-582. On pourrait également citer dans ce contexte le discours historique de l'ancien Ministre de la Justice Robert KRIEPS lors du débat en mai 1979 sur l'abolition de la peine de mort: „Ma conviction est inébranlable: la mesure de tout est la dignité de l'homme. (…) A l'âge de 19 ans j'ai assisté à des exécutions qui devaient nous intimider: des êtres humains ont été abattus, écrasés, pendus. On les a éliminés, liquidés, gazés. C'était un acte de salubrité, de solution finale, de défense nationale! L'holocauste est devenu possible parce que l'on a inversé la hiérarchie des valeurs, parce que la nation, la race, l'idéologie, la vocation d'un peuple prenaient le pas sur l'homme. Parce que la dignité et l'inviolabilité des êtres humains étaient devenues relatives par rapport à une valeur absolue. Et cette différence d'optique s'est soldée par quelques cinquante millions de morts." Compte rendu des travaux de la chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg, Session ordinaire 1978-1979, 2e volume, p. 5681 ss.

**La CCDH rappelle de même la nécessité de prévoir des garanties détaillées en cas de privation de liberté. La question du droit de vote des personnes détenues devra également être adressée.**

**La CCDH est également d'avis que la Constitution devrait souligner plus explicitement la liberté académique, le droit à l'expression artistique, la diversité culturelle et la promotion de la culture.**

**La CCDH partage l'avis de la doctrine qu'une éventuelle possibilité de saisine plus large de la Cour constitutionnelle, doublée d'un catalogue plus étendu de droits fondamentaux permettrait de prévenir en amont des violations des droits de l'homme – du moins pour ce qui est de la conformité des lois par rapport à la Constitution – et éviterait des divergences d'interprétation par la jurisprudence.**

**La CDDH pense par ailleurs qu'il serait souhaitable de prévoir dans le rapport explicatif une description plus détaillée de l'Etat de droit que celle qui figure dans le *Commentaire* actuel. Finalement la CCDH saluerait et serait prête à participer à un débat plus large sur les droits fondamentaux et les libertés publiques au Grand-Duché de Luxembourg.**

*

## 2. LA NEUTRALITE DE L'ETAT EN MATIERE RELIGIEUSE

### a. Les principes internationaux applicables

Il est communément accepté que les droits fondamentaux en matière religieuse sont les suivants: liberté de conscience, liberté positive et négative de religion (droit d'appartenir ou de ne pas appartenir à une religion), égalité et non-discrimination en matière religieuse, droit d'association des croyants et, par voie de conséquence, neutralité de l'Etat en matière religieuse.

Ainsi, l'article 18 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948, précise:

„Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites."

L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 présente une formulation plus complète:

„1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions."

Les instruments relatifs aux droits de l'homme consacrent ainsi, en général, la liberté individuelle et collective de pensée, de conscience et de conviction, le respect des convictions des parents dans l'enseignement dispensé à leurs enfants ainsi que l'interdiction de toute discrimination fondée sur la religion ou les croyances. Ces protections et ces principes figurent explicitement ou implicitement, en ce qui concerne le principe de neutralité, dans la Convention européenne des Droits de l'Homme

(CEDH).[24] Dans la CEDH, ces aspects essentiels de la liberté de pensée, de conscience et de religion ou de conviction se retrouvent dans trois dispositions distinctes.

En premier lieu, la disposition la plus capitale, l'article 9, dispose:

„1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que de la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Deuxièmement, l'article 2 du Protocole n° 1 à la CEDH précise, dans le cadre du droit à l'instruction que l'enseignement public ne peut favoriser une religion par rapport aux autres:

„Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques."

Troisièmement, l'article 14 de la CEDH évoque explicitement les convictions religieuses comme l'un des motifs de traitement discriminatoire qu'il interdit:

„La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

Sous la CEDH, la neutralité en matière religieuse découle donc notamment de la garantie de liberté de religion et du principe de non-discrimination. La neutralité comprend deux volets: „L'Etat ne peut faire sienne une conviction religieuse ou une conception philosophique de l'univers. Il est cependant tenu de ménager une place aux expressions de ces convictions dans la société, sans pour autant s'y immiscer ou poser un jugement sur leur validité."[25] La puissance publique ne connaît que des individus ayant des convictions ou des collectivités regroupant des individus partageant les mêmes convictions. Elle ne doit donc pas distinguer entre bonne et mauvaise conviction religieuse ou conception philosophique de l'univers. La neutralité „implique donc la séparation entre l'Etat et les religions, ce qui n'exclut pas la coopération entre les pouvoirs publics et les groupes intermédiaires à caractère religieux".[26]

L'importance de la liberté de pensée, de conscience et de religion a été soulignée à maintes reprises par la Cour européenne des droits de l'homme.[27] D'une façon générale, elle est considérée comme l'une des assises de la société démocratique. La garantie de la liberté de pensée, de conscience et de religion sous-entend un Etat neutre de ce point de vue. Le respect des différentes convictions ou croyances est une obligation première de l'Etat; il doit, en effet, accepter que les individus puissent librement adopter des convictions et, éventuellement, changer d'avis par la suite, en prenant soin d'éviter toute ingérence dans l'exercice du droit garanti par l'article 9 de la CEDH. Le droit à la liberté de religion exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci. Ce socle intangible fait partie des traditions constitutionnelles communes aux Etats européens.

---

24 La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne protège aussi la liberté de pensée, de conscience et de religion dans les mêmes termes que la Convention (article 10 de la Charte).

25 F. MESSNER, *La Neutralité de l'Etat dans les pays de l'Union Européenne/The Neutrality of the State in the Countries of European Community*, Archives des sciences sociales des religions, Année 1998, Volume 101, Numéro 101. p. 29.

26 Rapport du groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg, publié en octobre 2012. Cf. p. 7.

27 J. MURDOCH, *Liberté de pensée, de conscience et de religion: Un guide sur la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Précis sur les droits de l'Homme, n° 9, Strasbourg, Council of Europe, 2007.

La Cour de Strasbourg a pu appliquer ces principes dans plusieurs jurisprudences: Ainsi, elle a pu constater une violation de l'article 9 de la CEDH du fait, notamment, d'un délai d'attente de dix ans, imposé aux *„nouvelles"* communautés religieuses déjà dotées d'une personnalité juridique afin de pouvoir obtenir le statut de *„société religieuse" (Religionsgesellschaft)* offrant plusieurs privilèges importants, notamment le droit d'enseigner la religion dans des établissements scolaires publics. La Cour a déclaré:

„92. (…) Given the number of these privileges and their nature, (…) the advantage obtained by religious societies is substantial and this special treatment undoubtedly facilitates a religious society's pursuance of its religious aims. ln view of these substantive privileges accorded to religious societies, the obligation under Article 9 of the Convention incumbent on the State's authorities to remain neutral in the exercise of their powers in this domain requires therefore that if a State sets up a framework for conferring legal personality on religious groups to which a specific status is linked, all religious groups which so wish must have a fair opportunity to apply for this status and the criteria established must be applied in a non-discriminatory manner."[28]

Un Etat peut-il imposer certaines pratiques liées à une religion? Dans l'affaire *Buscarini et autres c. Saint-Marin*[29], la Cour s'est penchée sur le cas de plusieurs députés devant prêter serment sur la Bible afin de pouvoir exercer leur fonction. La Cour a conclu à une violation de l'article 9, le fait d'avoir imposé ce serment équivalant à l'obligation pour des élus du peuple de faire allégeance à une religion donnée.

De même, au nom de ce principe de libre choix, il n'est pas possible d'obliger une personne à participer contre son gré à des activités d'une communauté religieuse dès lors qu'elle ne fait pas partie de ladite communauté. Sauf dans des cas très exceptionnels, le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci.[30]

**b. La situation luxembourgeoise actuelle et le projet de refonte**

Dans le domaine de la liberté cultuelle et des relations entre l'Etat et les cultes, la proposition de révision maintient globalement les dispositions de la Constitution actuellement en vigueur. Comme il a été remarqué par le Conseil d'Etat, ces dispositions „remontent pourtant pour l'essentiel à une époque où surtout un culte, l'Eglise catholique, était concerné, et où une très grande partie de la société indigène s'identifiait avec ses enseignements".

Le Conseil d'Etat en tire les conclusions suivantes:

„Dans une société multiculturelle et partant multiculturelle, pour le surplus largement laïcisée, le Conseil d'Etat craint que les dispositions en place ne répondent plus aux réalités, voire aux aspirations de larges couches de la société. Tout en acceptant que les communautés cultuelles actives au Luxembourg bénéficient sous condition de relations privilégiées avec l'Etat, il propose, dans l'intérêt d'une prise en compte des réalités décrites, de limiter les dispositions constitutionnelles en la matière aux aspects suivants:

– la garantie du libre exercice (public) des activités cultuelles, à condition que celles-ci ne donnent pas lieu à des actes réprimés par la loi;
– l'inclusion implicite dans cette liberté du droit de ne pas participer à des activités cultuelles;
– le règlement possible des relations de l'Etat avec les cultes par la voie de conventions devant être approuvées par le législateur;
– la reconnaissance de la liberté de l'enseignement, dans le respect des valeurs constitutionnelles.

Quant à l'assimilation des ministres des cultes aux fonctionnaires de l'Etat en matière de traitements et de pensions, il entend maintenir cette disposition entre parenthèses, comme il l'explique à l'endroit de l'examen de l'article 135 de la proposition de révision, en attendant que le groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution des relations entre les pouvoirs publics et les communautés cultuelles ait remis son rapport."

---

28 *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche* n° 40825/98, arrêt du 31 juillet 2008.

29 *Buscarini et autres c. Saint-Marin* [GC], n° 24645/94, CEDH 1999-I.

30 *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], précité, § 78; *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres c. Moldova*, précité, § 117; ainsi que *Serif c. Grèce*, n° 38178/97, § 52, CEDH 1999-IX.

Par ailleurs, dans le contexte de sa contribution au rapport sur le Luxembourg dans le cadre de l'Examen Périodique Universel (EPU) du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies (2012), la CCDH avait déjà rappelé au gouvernement luxembourgeois „ses engagements internationaux, notamment l'égalité de traitement des religions qui à l'heure actuelle n'est pas respectée. L'Eglise catholique notamment jouit de privilèges garantis par la législation scolaire".[31]

Le 7 juin 2011, la Chambre des Députés avait adopté une motion invitant notamment le Gouvernement à instituer un „groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses". Les questions posées au groupe d'experts étaient les suivantes: „Les conventions actuelles telles que régies par l'article 22 de la Constitution répondent-elles encore aux réalités socioculturelles du Luxembourg et au principe de l'égalité de traitement et du respect des droits de l'homme préconisé par le Conseil de l'Europe? Quelles pourraient être, le cas échéant, les alternatives éventuelles au développement des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses en tenant compte, notamment, des expériences et pratiques dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe?"

Le rapport du groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg a été publié en octobre 2012. Dans sa conclusion – après avoir rappelé „le respect d'un certain nombre de principes parmi lesquels la garantie de la liberté positive et négative de religion et du principe d'autonomie collective des organisations convictionnelles, la neutralité et l'impartialité de l'Etat, l'égalité et la non-discrimination des citoyens et des communautés cultuelles, la prise en compte de l'intérêt collectif" – le groupe d'experts „a constaté qu'actuellement le système luxembourgeois ne respecte pas intégralement ces principes. Il est fondé sur un traitement différencié entre communautés cultuelles conventionnées et entre les communautés conventionnées et les autres, en l'absence d'un encadrement législatif qui fixe la procédure et les critères de conventionnement. Parmi les communautés conventionnées, le système luxembourgeois favorise clairement l'Eglise catholique, qui est notamment le seul culte en faveur duquel des dispositions imposent aux communes de soutenir financièrement ses implantations locales (édifices du culte et fabriques d'église)." Ainsi, le groupe d'experts conclut qu'„une réforme du système de „reconnaissance" et de financement des organisations cultuelles est souhaitable". Par ailleurs, il estime que certains aspects de la relation Eglise/Etat au Grand-Duché pourraient utilement être repensés pour tenir compte, d'une part, de la sécularisation et de la diversification des convictions et, d'autre part, de la nécessité de respecter plus strictement la neutralité et l'impartialité de l'Etat. C'est ainsi que la fête nationale pourrait être célébrée à l'initiative des autorités civiles, les représentants des différentes communautés cultuelles seraient invités à l'instar des représentants des autres groupes intermédiaires.

*

**La CCDH rappelle[32] au gouvernement luxembourgeois ses engagements internationaux, notamment en ce qui concerne le principe de neutralité et de l'égalité de traitement des religions qui à l'heure actuelle ne sont pas respectés.**

**La CCDH invite le législateur à donner notamment suite aux recommandations du groupe d'experts, donc de réformer le système de „reconnaissance" et de financement des organisations cultuelles. Elle recommande d'adapter la Constitution de façon à garantir la neutralité de l'Etat en matière religieuse dans tous les domaines de la vie publique et de suivre les jurisprudences de la Cour de Strasbourg dans cette matière.**

*

31 Cf. contribution de la CCDH du 16 juillet 2012 au rapport sur le Luxembourg dans le cadre de l'Examen Périodique Universel (EPU) du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies. Référence est faite dans la contribution de la CCDH aux articles 4 et 5 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental.

32 Cf. contribution de la CCDH au rapport sur le Luxembourg dans le cadre de l'Examen Périodique Universel (EPU) du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies (2012).

## 3. QUESTIONS RELATIVES A LA JUSTICE

### a. La réforme de la Justice

La proposition de révision constitutionnelle dans sa version la plus actuelle ne tient pas compte de deux réformes essentielles concernant la Justice qui interviendront dans un avenir plus ou moins rapproché, mais dont la CCDH ignore à l'heure actuelle les détails.

La première de ces réformes a pour objet la création d'une Cour Suprême qui chapeautera à l'avenir les deux ordres de juridictions, judiciaire et administratif, et uniformisera ainsi le recours en cassation pour les deux ordres. Cette réforme essentielle et salutaire n'appelle a priori pas de commentaires particuliers au regard des droits de l'homme.

La deuxième réforme qui aura pour objet la création d'un Conseil national de la justice, tel que recommandé non seulement par le Conseil Consultatif des juges européens auprès du Conseil de l'Europe, mais aussi par le médiateur luxembourgeois, aura une incidence sur l'indépendance de la magistrature et appellera de ce fait un certain nombre d'observations de la CCDH au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Même s'il faut regretter que dans la proposition de révision constitutionnelle la séparation des pouvoirs n'a pas été érigée en principe constitutionnel, il faut en revanche saluer que l'indépendance tant des magistrats du siège que des membres du parquet a été inscrite dans l'article 105 de la proposition de réforme. L'article 105 tel que proposé est conçu comme suit concernant plus particulièrement l'indépendance des membres du parquet: „Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite". Il s'agirait là d'une modification des textes en vigueur concernant l'indépendance des magistrats du parquet, alors qu'actuellement et conformément à l'article 19 du code d'instruction criminelle le Ministre de la Justice peut dénoncer au Procureur Général d'Etat les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitoires écrites que le ministre juge opportun.

L'actuel article 90 de la Constitution prévoit que les juges de paix et les juges des tribunaux sont nommés par le Grand-Duc et que les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux sont nommés par le Grand-Duc, sur avis de la Cour supérieure de justice. L'article 95bis § 5 de la constitution dispose que les magistrats de la Cour administrative et du Tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des présidents et vice-présidents du Tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. La proposition de révision reprend les textes constitutionnels en vigueur sauf qu'il est proposé que la nomination des magistrats ne soit plus faite par le Grand-Duc mais par le gouvernement. Si cette procédure de nomination n'exclut de toute évidence pas l'ingérence du pouvoir exécutif dans la nomination des magistrats, il convient cependant d'insister sur le fait que, du moins jusqu'à présent, la nomination des magistrats du siège s'est faite conformément soit à l'avis du Procureur Général d'Etat, respectivement à celui des chefs de juridictions, soit de la Cour supérieure de justice ou de la Cour administrative. S'il est vrai que les textes actuellement en vigueur ont l'apparence d'une emprise politique dans la nomination et la promotion des magistrats, il n'a cependant jamais été reproché à l'exécutif de s'ingérer réellement dans la nomination du moins des magistrats du siège.

Dans sa prise de position concernant la proposition de réforme constitutionnelle, le Gouvernement propose de réformer le régime de nomination des magistrats en attribuant au futur Conseil national de la justice le pouvoir de proposer la nomination des magistrats du siège et d'émettre un avis conforme à ce sujet pour les magistrats du parquet.

Il s'agit dès lors de savoir dans quelle mesure le futur Conseil national de la justice pourrait apporter une garantie supplémentaire d'indépendance pour les magistrats en intervenant dans leurs nominations, leurs promotions et dans le régime disciplinaire auxquels ils sont soumis.

### b. Du Conseil national de la justice

Le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012 partage l'approche du Gouvernement quant à l'utilité de créer un tel organe pour „faire échapper la nomination et la discipline des magistrats à toute appa-

rence d'emprise politique". Le Conseil d'Etat rappelle que l'institution d'un tel conseil est préconisé par le Conseil de l'Europe et affirme qu'elle aurait fait ses preuves dans d'autres Etats européens. La CCDH n'est cependant pas en mesure de partager l'optimisme affiché par le Conseil d'Etat concernant cette future réforme.

Comme il vient d'être exposé, la nomination, la promotion et la discipline des magistrats n'ont jamais été soupçonnées d'une quelconque ingérence politique, même si la nomination des chefs de parquet est quelque peu opaque. Il n'est pas certain que cette neutralité politique dans la nomination, la promotion et la discipline des magistrats survivra à la création du Conseil national de la justice.

Il est vrai que le Conseil Consultatif des juges européens auprès du Conseil de l'Europe a préconisé notamment dans l'article 13 de la „Magna Carta des Juges" adoptée à l'occasion de son 10e anniversaire, que „pour assurer l'indépendance des juges, chaque Etat doit créer un Conseil de la Justice ou un autre organe spécifique, lui-même indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, doté de prérogatives les plus étendues pour toute question relative à leur statut, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et à l'image des institutions judiciaires. Le Conseil doit être composé, soit exclusivement de juges, soit au moins d'une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs. …".

Une recommandation du médiateur Marc Fischbach a donné le coup d'envoi au projet de création d'un tel conseil au Luxembourg. Il faut cependant se rendre à l'évidence que la motivation avancée par le médiateur pour justifier la création d'un tel conseil s'écarte considérablement de celle qui a poussé le Conseil Consultatif des juges européens à encourager la création d'un conseil de la justice dans chaque Etat. Si l'unique souci du Conseil Consultatif des juges européens est l'indépendance des magistrats, le médiateur voit dans le futur conseil plutôt un organe de contrôle de la magistrature. En lisant la recommandation n° 21 du médiateur, on se rend compte que le médiateur s'est heurté au refus des juges d'instruction de lui donner accès à certains dossiers en se retranchant derrière le principe de la séparation des pouvoirs, ce qui l'a poussé à tirer la conclusion suivante: „(…) L'indépendance oblige les magistrats à veiller à la transparence et au bon fonctionnement de la justice. La confiance des citoyens dans la justice est largement tributaire d'une bonne administration judiciaire. Or, la confiance ne saurait être acquise sans accepter comme son corollaire un regard jeté de l'extérieur sur le fonctionnement interne de l'administration judiciaire. Seule une autorité indépendante externe appelée à assurer un tel contrôle serait de nature à renforcer la confiance du citoyen dans la justice (…)". Il ne s'agit dès lors pas pour le médiateur d'assurer l'indépendance des magistrats mais plutôt, en évoquant une hypothétique perte de confiance des citoyens dans la justice, de les contrôler.

Comme l'a relevé le Conseil Consultatif des juges européens, la composition de ce conseil est déterminante pour garantir l'indépendance des magistrats. Le médiateur considère que le conseil, pour remplir ces fonctions, devrait être composé de dix membres dont cinq magistrats et cinq membres issus de la vie civile. Le médiateur propose ainsi que deux avocats actifs fassent partie du conseil, ainsi qu'un membre à désigner par la Chambre des députés, un membre à désigner par le Conseil de gouvernement et un membre à désigner par le Conseil d'Etat. La CCDH voit mal comment un avocat en exercice plaidant devant les futurs candidats à la promotion et des membres désignés par le pouvoir exécutif, par le pouvoir législatif et finalement par un organe dont les membres sont désignés politiquement pourraient apporter une quelconque garantie d'indépendance dans les procédures de nomination, de promotion et dans le régime disciplinaire des magistrats.

Certes, ce n'est pas le médiateur qui rédige la réforme. A l'heure actuelle, la CCDH ignore les intentions exactes du ministre quant à la composition du futur Conseil national de la justice, mais étant donné que le médiateur est l'instigateur de cette réforme, il est à craindre que le pouvoir exécutif ne tente d'exercer une certaine pression sur les magistrats par le biais du Conseil national de la justice comme cela s'est fait chez certains de nos voisins. Ce qu'il faut craindre, c'est une politisation de la magistrature et par voie de conséquence une fragilisation de son indépendance. Il ne faut dès lors pas s'étonner des craintes exprimées par une partie des magistrats luxembourgeois quant à la création d'un tel conseil.

*

**La CCDH rappelle d'ores et déjà, à l'instar du Conseil Consultatif des juges européens, que la composition d'un conseil national de la justice est déterminante pour garantir l'indépendance des magistrats.**

**En attendant de connaître les propositions concrètes de la réforme et plus particulièrement concernant la composition et les compétences du futur conseil, la CCDH exprime ses réserves en la matière. La CCDH se réserve le droit de revenir sur ces sujets, dès que plus de détails sur la réforme de la justice seront connus.**

*

## 4. LES DROITS POLITIQUES

Au Luxembourg, la question de la participation politique revêt une dimension particulière, alors que la population résidente du pays est composée au 1er février 2011 de 57% de nationaux et de 43% de non-nationaux[33].

Au cours des deux dernières décennies, le Luxembourg a procédé à plusieurs réformes importantes relatives à la participation politique des personnes de nationalité étrangère. Avec l'instauration de la citoyenneté européenne par le Traité de Maastricht, les citoyens de l'Union ont pu accéder à l'exercice du droit de vote actif et passif aux élections municipales et européennes.

La Constitution a été amendée en 1994[34] pour tenir compte du principe de la citoyenneté européenne. L'article 9 actuel précise:

„La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois."

Par la suite, le législateur luxembourgeois a modifié la loi électorale à plusieurs reprises dans le sens de faciliter la participation électorale des résidents n'ayant pas la nationalité luxembourgeoise: le droit de vote actif aux élections communales a été ouvert aux ressortissants de pays tiers[35]. La dernière modification de la loi électorale[36] a permis de mettre sur pied d'égalité les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers: le droit de vote passif a été élargi aux ressortissants de pays tiers. Par ailleurs, la loi a renoncé à l'interdiction de voir accéder des non-Luxembourgeois aux fonctions de bourgmestre et d'échevin.

La Commission de Venise et le Conseil d'Etat proposent de réviser l'article de la Constitution portant sur les droits politiques en faisant explicitement référence aux citoyens de l'Union d'une part, et aux ressortissants de pays tiers, d'autre part.

*

**La CCDH estime, à l'instar de la Commission de Venise et du Conseil d'Etat, que la nouvelle réforme de la Constitution devrait être l'occasion pour procéder à l'adaptation de l'article actuel portant sur les droits politiques. Toutefois, à l'inverse du Conseil d'Etat, elle suggère que, en ce qui concerne l'exercice des droits politiques, aucune distinction ne soit établie sur ce point, entre citoyens de l'Union[37] „non-luxembourgeois" et ressortissants de pays tiers.**

**La CCDH propose la formulation suivante pour le paragraphe 3 de l'article 9 de la Constitution: „La loi organise les droits politiques des personnes qui n'ont pas la nationalité luxembourgeoise."**

*

33 STATEC, *Recensement de la population*, in: Premiers résultats n° 4, août 2012.

34 Révision du 23 décembre 1994.

35 Loi électorale du 18 février 2003, in: Mémorial A n° 30 du 21 février 2003.

36 Loi du 13 février 2011 portant modification de 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003, in: Mémorial A n° 29 du 16 février 2011.

37 Cela n'empêche qu'en vertu des traités européens, les citoyens de l'Union sont les seuls à bénéficier de la participation aux élections européennes.

## 5. LE PRINCIPE DEMOCRATIQUE

En ce qui concerne le principe démocratique, la CCDH note d'abord avec approbation que le Conseil d'Etat considère, en ce qui concerne l'article 2 proposé, que: „la notion de *„démocratie parlementaire"*, qui approfondit celle d'*„Etat démocratique"* de l'article 1er (selon le Conseil d'Etat), est synonyme de „démocratie représentative" annonçant les règles qui définiront la place de la Chambre des députés au sein des institutions constitutionnelles; il est en particulier d'avis qu'elle n'exclut pas le référendum consultatif tel que la Constitution actuelle le connaît." Ainsi, la CCDH est d'accord avec la proposition du Conseil d'Etat pour le nouvel libellé de l'article 2 de la Constitution.

De plus, il doit être clairement souligné que le contenu des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat est indépendant des règles de droit internes à la famille de Nassau. Dans le même ordre d'idées, la CCDH approuve, suite à la proposition par le Conseil d'Etat d'un nouveau libellé pour l'article 51, paragraphe 1er de la Constitution actuelle, qui deviendrait l'article 2 selon la structure suggérée par lui, la proposition „de séparer dans le texte constitutionnel les attributions confiées au Grand-Duc, Chef de l'Etat, et les règles découlant du fait que la qualité de Grand-Duc est héréditaire dans la famille de Nassau. Le chapitre 3 prendrait l'intitulé *„Du Grand-Duc"*. La première section traiterait du Chef de l'Etat; elle prendrait l'intitulé *„De la fonction du Chef de l'Etat"* et énumérerait les missions du Chef de l'Etat qui sont les siennes dans le concert des institutions constitutionnelles, tandis que la seconde section, réglant les aspects particuliers liés au fait que l'Etat a choisi la forme d'une monarchie constitutionnelle, prendrait l'intitulé *„De la monarchie constitutionnelle"*. En parlant dans le texte constitutionnel de la *„fonction"* du Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat entend à la fois abandonner la formule surannée de „prérogatives" du Grand-Duc et souligner que le Chef de l'Etat ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées. Ses attributions sont bel et bien des charges résultant de sa fonction. Tel que son rôle institutionnel est défini et délimité par la Constitution, il s'agit de l'exercice d'une compétence liée (…)." Le fait de ne plus parler des „prérogatives" du Grand-Duc aurait en effet l'avantage de souligner qu'il ne s'agit pas dans ce contexte de droits dits régaliens du Grand-Duc qui découleraient de „sa souveraineté". Ainsi, on peut également se poser la question d'une réforme en profondeur du droit de grâce actuellement confié au Chef de l'Etat. Même si le droit de grâce devrait dorénavant être encadré par la loi, il semble à la CCDH qu'on devrait s'inspirer encore plus des dispositions applicables en la matière dans d'autres pays européens et annoncer plus clairement dans le texte de la Constitution les limites à une décision simplement discrétionnaire. De manière générale, il sera important de clarifier en toute transparence les pouvoirs juridiques liés du Grand-Duc, ainsi que la question budgétaire relative à la Cour grand-ducale.

L'avis adopté par la Commission de Venise les 13-14 décembre 2002 au sujet des „amendements que la Maison princière du Liechtenstein propose d'apporter à la Constitution du Liechtenstein" dit, dans son point 33: „Aux termes de la proposition de révision de l'article 3 de la Maison Princière, celle-ci peut, sans ingérence de la Diète, régler par une loi certains aspects tels que la succession du Trône. Une telle loi ne pourrait être concernée par des amendements à la Constitution. Cette proposition est tout à fait étonnante. La succession du Trône est un élément essentiel de toute monarchie constitutionnelle et doit être régie par la Constitution." La CCDH, tout comme le Conseil d'Etat, ne peut que se rallier à ce constat en ce qui concerne le Luxembourg.

En outre, en accord avec l'avis du Conseil d'Etat concernant l'article 3, la CCDH pense que le terme de *„puissance souveraine"* est à remplacer par celui de *„souveraineté"*. De même, dans la ligne du Conseil d'Etat, la CCDH recommande également que la Constitution fasse la distinction nette entre l'exercice de la *„souveraineté"* et l'exercice des *„pouvoirs de l'Etat"*. La CCDH prend note du nouveau libellé que le Conseil d'Etat veut donner à l'article 3: „Art. 3. *La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat*." Alternativement, on pourrait encore penser, le cas échéant, à souligner davantage l'importance du „peuple" *(demos)* dans la démocratie, comme tel est le cas dans d'autres constitutions européennes.

*

**La CCDH considère, en ce qui concerne la structure institutionnelle, et notamment les pouvoirs liés et les fonctions du Grand-Duc, que la Constitution devra plus clairement afficher le principe démocratique et énoncer notamment dans les diverses dispositions y ayant attrait que les principes de la démocratie et de l'Etat de droit sont obligatoirement respectés dans tous les cas.**

*

## BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE DE LA DOCTRINE UTILISEE


Collectif, *Le Conseil d'Etat gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Luxembourg 2006, p. 44.

J.-P. COSTA, *La Cour européenne des droits de l'homme au service de la construction européenne*, in: *En hommage de Francis Delpérée – Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles, Paris, 2007 p. 303.

H. CREMER, *Ein Grundgesetz ohne „Rasse" – Vorschlag für eine Änderung von Artikel 3 Grundgesetz*, Policy Paper no 16. Deutsches Institut für Menschenrechte, 2010.

R. ERGEC, *Deux concepts constitutionnels nouveaux: L'Etat de droit et la dignité humaine,* in: J.T.L., 2009, p. 184.

J. FIERENS, *La dignité humaine comme concept juridique,* in: Journal des tribunaux, 21 septembre 2002, 121e année – n° 6064, p. 577-582.

G. FRIDEN et P. KINSCH, *La pratique luxembourgeoise en matière de droit international public*, Annales du droit luxembourgeois, 2002, pp. 455 et s.

J. GERKRATH, *La proposition de révision dans le contexte international: la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux serait-elle devenue superflue? Quelques remarques à propos de la notion des droits fondamentaux, de leur formulation et de leur protection, in: Actes de la Section des sciences morales et politiques de l'Institut grand-ducal,* Bd. 14, 2011, p. 197-219.

L. HEUSCHLING, *Etat de droit – Rechtsstaat – Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002.

F. MESSNER, *La Neutralité de l'Etat dans les pays de l'Union Européenne/The Neutrality of the State in the Countries of European Community*, Archives des sciences sociales des religions, Année 1998, Volume 101, Numéro 101.

P.-H. MEYERS, *Les droits fondamentaux dans la Constitution luxembourgeoise,* in: J. GERKRATH (éd.), *La refonte de la Constitution luxembourgeoise en débat*, Bruxelles 2010, p. 66.

J. MURDOCH, *Liberté de pensée, de conscience et de religion: Un guide sur la mise en oeuvre de l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme,* Précis sur les droits de l'Homme, n° 9, Strasbourg, Council of Europe, 2007.

P. POPELIER/C. VAN DE HEYNING, *Droits constitutionnels et droits conventionnels: concurrence ou complémentarité?* in: *Les droits constitutionnels en Belgique – les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'état et de la Cour de cassation*, sous la direction de M. VERDUSSEN et N. BONBLED, Bruxelles, 2011.

Rapport du groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg a été publié en octobre 2012. p. 7.

Rapport de recherche du Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, *Les droits culturels dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Strasbourg, janvier 2011.

F. SCHOCKWEILER, *Les principes généraux du droit en droit communautaire et en droit administratif luxembourgeois*, in: *Mélanges dédiés à Michel Delvaux*, Luxembourg 1990, p. 211 ss.

A. SEIFERT, *Les droits sociaux dans la proposition de révision constitutionnelle*, in: J. GERKRATH, *La refonte de la Constitution luxembourgeoise en débat*, Bruxelles 2010, p. 50.

D. SPIELMANN, *Quels droits fondamentaux pour la Constitution luxembourgeoise? Au sujet d'une réforme rassurante mais peu ambitieuse*, in: J. GERKRATH (éd.), *La refonte de la Constitution luxembourgeoise en débat*, Bruxelles 2010, p. 37.

6030/11

# N° 6030[11]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


| | page |
|---|---|
| 1) Avis de la Chambre des Salariés (6.2.2013) ..... | 1 |
| 2) Dépêche des Présidents de la Chambre d'Agriculture, de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, de la Chambre des Métiers et de la Chambre des Salariés au Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (7.3.2013) ..... | 30 |
| – Proposition du nouvel article 104 élaboré par les chambres professionnelles ..... | 32 |


*

## AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(6.2.2013)

La Chambre des salariés s'est autosaisie de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution en raison de l'importance que notre institution attache au chapitre 2 de cette proposition sur les droits de l'homme, et plus particulièrement sur les droits économiques, sociaux et culturels lequel mérite d'être restructuré et développé davantage afin de permettre la justiciabilité de tels droits devant les juridictions nationales. Une deuxième raison de cette autosaisine consiste pour notre chambre à développer davantage le contrôle de constitutionnalité des lois afin de renforcer la sécurité juridique en évitant que des lois inconstitutionnelles entrent en vigueur ou le restent. Une troisième raison concerne l'intégration des chambres professionnelles dans la Constitution. Celle-ci fera l'objet d'une position commune des chambres professionnelles et ne sera pas traitée dans cet avis.

---

*Note de lecture:*

1) Le texte en rouge correspond aux nouvelles propositions de textes de la CSL.
2) Liste des abréviations utilisées:
   - CEDH: Convention européenne des droits de l'homme
   - CDF: Charte des droits fondamentaux
   - PIDCP: Pacte international des droits civils et politiques
   - PIDESC: Pacte international des droits économiques et sociaux culturels
   - DUDH: Déclaration universelle des droits de l'homme
   - OIT: Organisation internationale du travail
   - TFUE: Traité fondamental de l'Union Européenne
   - PR: Proposition de révision
   - CE: Conseil d'Etat
   - CSL: Chambre des salariés

La CSL se limitera par conséquent à analyser deux points saillants de la révision constitutionnelle: celui des droits fondamentaux et des libertés individuelles et celui du contrôle de la constitutionnalité des lois.

*

## I. DES DROITS FONDAMENTAUX ET DES LIBERTES INDIVIDUELLES

En ce qui concerne le premier point, notre chambre propose d'intituler le chapitre 2 de la proposition de révision „Des droits et libertés" et de le subdiviser en deux sections.

La 1ère section contiendrait dès lors un énoncé des *„droits fondamentaux"*. Par droits fondamentaux, la CSL entend le noyau dur des droits de l'homme, ceux auxquels l'Etat ne peut porter atteinte et qu'il doit maintenir intacts et qui ne souffrent aucune dérogation. Ce sont des „droits intangibles" qui constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles: il s'agit du droit à la vie, du droit à l'intégrité de la personne, de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, de l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé, de la non-rétroactivité de la loi pénale et du droit à l'objection de conscience au service militaire.

La 2ième section prendrait l'intitulé „Des libertés". Elle sera consacrée aux autres droits que l'on peut qualifier de droits „conditionnels" ou „ordinaires". Ceux-ci ne bénéficient que d'une protection relative: leur exercice est donc plus ou moins aléatoire selon l'ampleur des atteintes subies et la rigueur du contrôle exercé.

La CSL propose de la subdiviser en deux sous-sections, la première étant consacrée aux droits civils et politiques, la deuxième regroupant les droits sociaux, économiques et culturels. La raison de ces deux sous-sections consiste moins à différencier les droits civils et politiques des droits économiques, sociaux et culturels, mais plutôt à souligner l'importance de ces derniers au même titre que les premiers.

*Section 1: Des droits fondamentaux*

### 1. L'interdiction de la peine de mort

*„Nul ne peut être condamné à la peine de mort, ni exécuté".*

### 2. Le droit à l'intégrité de la personne

La CSL propose de reprendre l'article 3 de la CDF qui est de la teneur suivante:

*„(1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.*

*(2) Dans le cadre de la médecine et de la biologie, doivent notamment être respectés;*

*a) le consentement libre et éclairé de la personne concernée, selon les modalités définies par la loi,*

*b) l'interdiction des pratiques eugéniques, notamment celles qui ont pour but la sélection des personnes,*

*c) l'interdiction de faire du corps humain et de ses parties, en tant que tels, une source de profit, d)l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains."*

### 3. L'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants

Ce principe est ancré tant à l'article 3 de la CEDH qu'à l'article 4 de la CDF.

Si un tel principe est incompatible avec la notion même de „l'Etat de droit" ancrée à l'article 1 de la PR, il reste cependant d'actualité dans le cadre des investigations policières dans la poursuite et la recherche des infractions en vue de détecter et d'identifier les auteurs surtout dans le domaine de la criminalité organisée et de la lutte contre le terrorisme.

Ce principe ne ménage aucune exception. Le droit qu'il garantit ne peut faire l'objet ni de limitations pour cause d'ordre public dans son exercice, ni même de dérogations: l'Etat ne peut en suspendre la jouissance et l'exercice en cas de guerre ou de danger public exceptionnel menaçant la vie de la nation. Le droit de ne pas subir de torture ou de traitements inhumains ou dégradants fait donc partie du „noyau dur" des droits fondamentaux.

La CSL propose de reprendre la teneur du texte de la CEDH et de la CDF, à savoir:

*„Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants".*

### 4. Interdiction de l'esclavage et du travail forcé (art. 5 CDF)

Ce texte à l'instar de ce qui précède doit en tant que droit intangible trouver sa place dans la Constitution.

La CSL propose de reprendre l'article 5 CDF en y intégrant le paragraphe 3 de l'article 4 CEDH qui définit ce qui n'est pas considéré comme travail forcé ou obligatoire de sorte que le texte aura la teneur suivante:

*„(1) Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.*

*(2) Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé et obligatoire.*

*(3) N'est pas considéré comme „travail forcé ou obligatoire" au sens du présent article:*

*a) tout travail requis normalement d'une personne soumise à la détention dans les conditions prévues par l'article 5 de la présente Convention, ou durant sa mise en liberté conditionnelle;*

*b) tout service de caractère militaire ou, dans le cas d'objecteurs de conscience dans les pays où l'objection de conscience est reconnue comme légitime, à un autre service à la place du service militaire obligatoire;*

*c) tout service requis dans le cas de crises ou de calamités qui menacent la vie ou le bien-être de la communauté;*

*d) tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales.*

*(4) La traite des êtres humains est interdite."*

En proscrivant l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire, cet article prohibe une forme particulièrement odieuse d'exploitation et d'avilissement de l'homme par l'homme.

Cet article traite dans deux paragraphes distincts de l'esclavage et de la servitude d'une part, du travail forcé ou obligatoire de l'autre. Il existe en effet une différence de degré entre les situations envisagées par ces deux dispositions, dans la mesure où l'esclavage et la servitude investissent le statut d'une personne dans sa totalité, ce qui n'est en général pas le cas du travail forcé ou obligatoire. En effet contrairement à l'esclavage et à la servitude, celui-ci revêt normalement un caractère temporaire et occasionnel. Selon l'article 4 de la CEDH, la différence entre ces deux paragraphes ressort également d'une autre disposition de la Convention, l'article 15§2, aux termes de laquelle seul le §1 de l'article 4, mais pas son §2, ne peut faire l'objet d'aucune dérogation, même en temps de guerre. Le §3 prévoit justement les cas des dérogations qui ne sont pas considérées comme travail forcé ou obligatoire.

La CSL a jugé utile de reprendre le §3 de l'article 5 CDF consacré à la traite des êtres humains. La traite des êtres humains est un phénomène ancien et constant, malgré les diverses abolitions, qui s'est développé à nouveau depuis le début des années 1990 sur tous les continents, dans tous les pays. Elle consiste à réduire des individus à l'état d'esclave et à les exploiter au maximum de ce qui est possible, pour en tirer le plus grand profit. Comme toujours, tous les moyens imaginables sont utilisés par les trafiquants pour y parvenir: tromperie, corruption, violence, contrainte, séquestration, chantage, menace, privation de liberté, confiscation des pièces d'identité …

La traite peut être pratiquée dans le pays d'origine, mais la plupart du temps les victimes sont déplacées vers d'autres pays.

La traite ne peut être dissociée des flux migratoires internationaux et parfois elle emprunte les mêmes itinéraires. Les victimes sont majoritairement des femmes et des enfants, mais pas exclusivement. Globalement, le sens de ce trafic se fait des pays pauvres vers les pays riches.

Les modes d'exploitation sont très variés. A ce jour, l'exploitation sexuelle semble être la forme la plus développée, du moins la plus visible et la plus stigmatisante pour les victimes.

### 5. La non-rétroactivité de la loi pénale

Le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale n'est inscrit ni dans l'article 14 de la Constitution qui ne consacre que le principe de la légalité des peines, ni dans aucun autre texte de la Constitution.

C'est le Conseil d'Etat qui a inséré le principe de non-rétroactivité de la loi pénale dans l'article 14 actuel de la Constitution (article 19 selon la numérotation du Conseil d'Etat).

La CSL est néanmoins d'avis que cet article (article 19 du Conseil d'Etat) ne devrait pas figurer sous la section „Libertés publiques", mais en tant que principe intangible sous la section 1 „Des droits fondamentaux" telle que proposée par notre chambre.

L'article prendra la teneur suivante:

*„Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.*

*Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.*

*Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise."*

### 6. Le droit pour chacun de refuser de servir dans l'armée

Au cours des dernières décennies, le droit à l'objection de conscience au service militaire a évolué comme droit de l'homme. Le Conseil de l'Europe, les Nations Unies et le Parlement européen ont, à de nombreuses occasions, mis l'accent sur le fait que le droit à l'objection de conscience est un aspect fondamental de la liberté de pensée, de conscience et de religion, telle qu'elle est consacrée par l'article 18 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

Vu la reconnaissance au niveau international et européen du droit à l'objection de conscience au service militaire, la CSL entend consacrer ce droit fondamental dans la Constitution et lui donner la teneur suivante:

*„Nul ne peut être contraint à servir dans l'armée luxembourgeoise".*

## *Section 2: Des libertés*

En ce qui concerne la section 2 intitulée „Des libertés", une première sous-section sera consacrée aux libertés publiques classiques et une seconde aux droits sociaux, économiques et culturels en tant que libertés secondaires ou dérivées.

### Sous-section 1: Des libertés publiques

Dans la sous-section 1, nous nous inspirons notamment auprès du Pacte international des droits civils et politiques ainsi qu'auprès de la CEDH pour regrouper, avec la part d'arbitraire que suppose toute classification, les droits conditionnels comme suit: le droit à la liberté et à la sûreté, les droits processuels, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit de propriété, le droit au respect des données à caractère personnel, les libertés de la pensée, la liberté de réunion et d'association, le principe de non-discrimination, le droit du justiciable à l'égard du pouvoir législatif et exécutif, le droit à l'éducation, le droit d'asile et la liberté de commerce et d'industrie.

#### A. *Le droit à la liberté et à la sûreté ( art. 17 CE, art. 5 CEDH)*

Le droit à la liberté et à la sûreté ancré à l'article 5 CEDH et repris à l'article 18 dans la présente PR vise à protéger la liberté physique de la personne contre toute arrestation et détention arbitraire ou abusive. Ce droit, fondamental, dans une société démocratique peut toutefois faire l'objet de dérogations par l'Etat lorsque des personnes représentent une menace pour l'ordre social. De telles menaces sont énumérées à l'article 5 de la CEDH. Etant donné que cet article est plus exhaustif que le texte proposé dans la PR, la CSL propose de reprendre l'article 5 dont la teneur est la suivante:

*„1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales:*

*a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;*

*b) s 'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;*

*c) s 'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;*

*d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;*

*e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;*

*f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.*

*2) Toute personne arrêtée doit être informée, sans délai dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.*

*3) Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.*

*4) Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.*

*5) Toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation."*

### B. *Les droits processuels*

Le droit processuel étudie les règles et formalités à suivre dans le cadre d'une procédure et notamment d'un procès.

Sous l'angle des droits concernant la procédure judiciaire, droits qui sont indispensables pour faire valoir les droits fondamentaux et libertés publiques devant les juridictions nationales, il y a lieu d'intégrer les règles élémentaires de la procédure comme „le droit à un procès équitable", le principe selon lequel „nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne" et celui en vertu duquel „aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule".

*a) Le droit à un procès équitable*

Ce droit qui figure à l'article 6 CEDH est l'expression même de la prééminence du droit, vertu de l'Etat de droit consacré à l'article 1 PR.

Un Etat de droit ne peut se concevoir sans offrir à ceux qu'il gouverne une justice apte à redresser les violations de la règle commune. La garantie du procès équitable est donc consubstantielle à l'esprit même de l'Etat de droit. Le droit à un procès équitable est la condition préalable et *sine qua non* pour assurer le respect des droits et libertés consacrés dans le présent chapitre.

La CSL propose d'intégrer dans la présente sous-section l'article 6 CEDH dont la teneur est la suivante:

*„1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie*

*du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.*

*2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.*

*3. Tout accusé a droit notamment à:*

*a) être informé, dans le plus court délai dans une langue quil comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;*

*b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;*

*c) se défendre luimême ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, sil n 'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;*

*d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;*

*e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.“*

*b) Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. (art. 18 CE, 19 PR)*

Cette règle signifie uniquement que toute personne doit être jugée suivant des règles de compétence et de procédure objectivement fixées et ne peut être citée devant une juridiction autre que celle prévue par la loi. La CSL reprend le texte de la PR pour l'intégrer dans la présente sous-section:

*„Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.“*

*c) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. (art. 21 CE, 139 PR)*

A l'instar de la Constitution belge, le serment a surtout son importance en matière criminelle où il n'y a pas d'autre garantie de la véracité des témoins. Le serment sous la foi duquel on atteste la vérité d'un fait est donc indispensable. Il doit toutefois rester un acte libre et spontané: ainsi, en justice, les témoins ne peuvent subordonner leur prestation de serment à l'autorisation d'une tierce personne ou au rite d'une religion ou qui serait contraire à la liberté de conscience. Le texte prendra la teneur suivante:

*„Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.“*

### C. *Le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 15 CE, art. 15 PR, art. 7 CDF, art. 8 CEDH)*

C'est un droit que l'on retrouve aussi bien dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), dans le PIDCP, la CEDH que dans la CDF bien qu'avec des formulations différentes. Cette règle impose à l'Etat non seulement de ne pas s'ingérer dans l'exercice du droit d'une façon injustifiée, mais également de promouvoir ce droit. Il incorpore également le droit au respect du domicile, le lieu par excellence où s'exerce le droit de la vie privée et familiale ainsi que le respect de ses communications. La CSL a préféré remplacer l'expression „correspondance“ par celle de „communications“ parce qu'elle tient davantage compte des différentes possibilités de courrier – numériques, postales ou vocales. L'inviolabilité des communications à caractère personnel doit être rangée dans la catégorie des dispositions qui doivent garantir le respect de la vie privée et familiale.

La CSL propose de s'inspirer tant auprès de l'article 8 CEDH que de l'article 7 CDF et de rédiger l'article comme suit:

*„Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications.*

*Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.“*

### D. *Le droit de fonder une famille*

En tant que tel, le droit à une famille n'existe pas. Mais les enfants, y compris les enfants placés, ont droit au respect de la vie familiale effective, même lacunaire, qu'ils ont développée avec la famille *qu'ils ont*. Et, lorsque les liens avec cette famille sont considérés comme définitivement insuffisants ou préjudiciables, ils ont le droit, dans les meilleurs délais, à un projet de vie permanent, de préférence familial que doit assurer l'Etat. Corrélativement, les Etats ont l'obligation positive de rechercher le délicat équilibre entre ces deux droits, en soutenant prioritairement les familles en difficulté *et* en élaborant un projet de vie permanent, au cas par cas, pour chaque enfant placé, dans le respect de ses besoins, de son individualité et de son opinion.

La CSL constatant avec satisfaction que la CDF a consacré ce droit à l'article 9 entend le reprendre et lui donner la teneur suivante:

*„Toute personne a le droit de fonder une famille et l'Etat est obligé de veiller au respect de la vie familiale et d'agir dans l'intérêt supérieur de l'enfant."*

### E. *Le droit de propriété (art. 35 CE et 17 CDF)*

Le droit de propriété est consacré par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et n'a été repris par la CEDH qu'ultérieurement dans le 1er Protocole y relatif „Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens". Bien que le droit de propriété soit un droit contesté dans sa nature même – droit économique pour les uns, droit civil pour les autres, son caractère même de droit de l'homme prête à discussion selon que l'on considère, ou non, que la propriété privée est essentielle à l'existence de l'individu – il n'étonne pas que ce droit fut consacré dans le traité de l'UE dont la finalité consiste justement à parfaire l'économie de marché au service du citoyen (art. 17 CDF).

A l'instar de tout autre droit ou liberté figurant sous la section 2, il s'agit d'un droit conditionnel qui peut faire l'objet de restrictions conformément à l'article 15 (clause de limitation) ci-après.

A l'instar du Conseil d'Etat, la CSL est d'avis que les libertés essentielles touchant directement à l'intégrité de l'individu doivent précéder l'évocation de la protection du patrimoine. Elle suggère dès lors d'insérer l'article relatif à l'interdiction de la privation de la propriété derrière les dispositions touchant à l'intégrité de l'être humain. Le libellé de l'article sous examen résulte de la révision constitutionnelle du 24 octobre 2007 et n'exige pas d'observation.

L'article se lirait comme suit:

*„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 établie par la loi.* ***(art. 23 PR)****"*

### F. *Le droit au respect des données à caractère personnel (art. 30 CE et 8 CDF)*

Le droit des données à caractère personnel est l'ensemble des règles qui permettent à la personne concernée d'exercer un contrôle sur l'usage qui peut être fait de ces données. Le législateur européen par le biais de la directive 95/46/CE a été l'un des premiers à se préoccuper de cette question en raison de l'arrivée de la technologie informatique qui permet le traitement rapide de milliers de données. Cette directive transposée en droit luxembourgeois par la loi (modifiée) du 2 août 2002 vise donc à protéger l'individu du mésusage des possibilités offertes par le traitement informatique des données personnelles.

La CSL entend consacrer ce droit dans la Constitution en reprenant l'article 8 CDF dont la teneur est la suivante:

*„1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.*

*2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.*

*3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante."*

### G. *Les libertés de la pensée*

Les libertés de la pensée ont tant une dimension proprement individuelle (avoir des opinions et convictions) que sociale et politique (les manifester) et sont pleinement caractéristiques des droits de l'homme en société.

*a) Liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 28, art. 31 PR, art. 14 et art. 23 CE, art. 10 CDF, art. 9 CEDH, art. 18 DUDH, art. 18 PIDCP)*

On retrouve cette liberté quasiment dans tous les textes de droit international et européen (article 10 CDF, article 9 CEDH, article 18 DUDH et article 18 PIDCP), ce qui montre qu'elle représente l'une des assises de la société démocratique. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. La liberté de manifester sa religion est protégée. Les possibilités de restriction prévues à l'article 15 ne valent que pour la liberté de manifester sa religion ou ses convictions.

La CSL est toutefois d'avis, contrairement au texte de la Constitution actuelle et de la PR que „les relations entre l'Etat et les cultes qui peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi" ne devraient pas trouver d'assise constitutionnelle dans un Etat de droit revendiquant de plus en plus la laïcité et la séparation entre l'Etat et les églises.

La CSL propose sur base des formulations figurant dans les différents textes internationaux et européens de le formuler comme suit:

*„Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. (nouveau)*

*La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf les restrictions prévues à l'article 15 ci-après (clause de limitation)."*

*b) Liberté d'expression (art. 22 CE, art. 24 PR et art. 11 CDF, art. 10 CEDH, art. 19 DUDH))*

Enoncée par l'article 19 de la Déclaration universelle, la liberté d'expression est un droit hors du commun: à la fois droit en soi et droit indispensable ou préjudiciable à la réalisation d'autres droits (ainsi, la liberté d'expression et d'information est nécessaire à la liberté de réunion mais constitue une menace au droit au respect de la vie privée). La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun.

En vertu de la clause de limitation commune figurant à l'article 15 et jouant pour tous les droits et libertés de la section 2, la CSL entend reprendre l'article 11 CDF dont la teneur est la suivante:

*„1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans quil puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.*

*2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés."*

### H. *La liberté de réunion et d'association (art. 24 CE, 26 PR, 25 CE et art. 12 CDF, 11 CEDH, 20 DUDH)*

Elle est mentionnée notamment dans l'article 11 CEDH et dans l'article 12 CDF dont le contenu est quasiment identique, le dernier article précisant les domaines où la liberté de réunion et d'association peut être exercée, à savoir les domaines politique, syndical et civique. Ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que dans le cadre général de la clause de limitation prévue à l'article 15.

La CSL entend par conséquent reprendre l'article 12 CDF plus large que l'article 11 CEDH et lui donner la teneur suivante:

*„Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts."*

### I. *Le principe de non-discrimination (art. 18 CE)*

Ce principe, issu du postulat général de l'égalité de tous les êtres humains, posé par l'article 1 DUDH, est affirmé notamment à l'article 2 PIDCP et à l'article 14 CEDH. Etant donné que l'égalité de tous devant la loi – nationaux, communautaires et extracommunautaires – souffre des exceptions en raison des ordonnancements juridiques différents, la CSL a préféré reprendre la conception du Conseil d'Etat consistant à regrouper les dispositions relatives au principe d'égalité sous un article unique en prévoyant le principe et les aménagements possibles par la loi. Aussi partage-t-elle le choix par le Conseil d'Etat de faire figurer la disposition relative aux étrangers sous le paragraphe 4 afin de mettre en évidence que le concept historique de la „protection" des étrangers doit désormais être compris comme impliquant l'égalité, sauf les restrictions établies par la loi.

Voilà pourquoi elle entend intégrer l'article 11 tel que proposé par le Conseil d'Etat dans l'article 16 qui s'énoncera comme suit:

*„(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.* ***(art. 17, al. 1er PR)***

*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. (nouveau)*

*(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. (nouveau)*

*(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.* ***(art. 16, al. 1er PR et art. 23 CDF)***

*L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.* ***(art. 16, al. 2 PR)***

*(4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.* ***(art. 10 PR)****"*

### J. *Le droit du justiciable à l'égard du pouvoir législatif et exécutif (art. 28 CE)*

Le droit de pétition fait partie des garanties fondamentales. Il s'agit d'une application concrète de la liberté d'exprimer ses opinions et d'influer sur le fonctionnement des institutions. La proposition de révision a repris le libellé de l'article 27, première phrase de la Constitution actuelle tel qu'il est en vigueur depuis 1848. La CSL, à l'instar du Conseil d'Etat, estime que le droit de pétition devrait être reformulé pour tenir compte de l'évolution de son expression. De nos jours, la Chambre des députés est le destinataire usuel des pétitions. Les contacts entre les citoyens et les services publics ne se font toutefois plus guère par le biais de cet instrument qui est tombé en désuétude dans ce contexte. En effet, un cadre légal bien plus performant et protecteur des droits de tout un chacun a été mis en place. Il comprend notamment la législation sur la procédure administrative non contentieuse, l'institution du Médiateur, mais aussi l'instauration des juridictions administratives et le cadre légal du référendum populaire.

Elle accueille favorablement le deuxième alinéa de cet article en ce qu'il crée une obligation constitutionnelle à charge des autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable aux demandes des administrés. La précision, dans le texte même de l'alinéa, que la demande doit être présentée par écrit, paraît superfétatoire. Il y a par contre lieu de remplacer le terme *„citoyen"* par *„requérant"* pour souligner que cette obligation existe à l'égard de toute personne, y compris les étrangers et les personnes morales. La CSL salue l'adjonction d'une disposition à cet article qui vise plus particulièrement le droit de présenter des réclamations aux autorités publiques concernant l'action administrative. Elle est à lire notamment en rapport avec la possibilité de saisir le médiateur institué par la loi modifiée du 22 août 2003. L'article se lirait comme suit:

*„(1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.* ***(art. 38, al. 1er PR)***

*(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant.* ***(art. 38, al. 2 PR)***

*(3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. (nouveau)"*

### K. *Le droit à l'éducation (art. 32 CE et art. 14 CDF)*

La CSL tient à reprendre la proposition de texte du Conseil d'Etat qui s'est exprimé comme suit:

*„Le Conseil d'Etat propose de reformuler de fond en comble cet article pour tenir compte de la situation telle qu'elle prévaut dans notre pays ainsi que des différents aspects de la liberté d'enseignement. Le libellé en vigueur, repris dans la proposition de révision, ne couvre pas tous les aspects de cette liberté. Le recours à des paragraphes pour subdiviser l'article est de mise.*

*Le paragraphe 1er énoncerait selon le Conseil d'Etat le droit fondamental de toute personne à l'„éducation". Ce dernier terme couvre un domaine plus large que la notion d'„enseignement". L'éducation doit être comprise comme contribution indispensable à l'épanouissement culturel et social de la personnalité auquel peut prétendre toute personne dans une société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles. Il s'agit d'une responsabilité de la société dans son ensemble mais aussi d'une responsabilité particulière des parents, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.*

*Le paragraphe 2 énoncerait la mission de l'Etat („Staatsauftrag ")de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public. En confiant à l'Etat la mission d'organiser l'„enseignement", il est fait abstraction des différents échelons – fondamental, secondaire, supérieur – pour ne pas hypothéquer les évolutions législatives futures remettant en cause la subdivision ayant actuellement cours. La mission d'organisation confiée à l'Etat comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes. Le libellé permet aussi d'alléger le caractère de „matière réservée" inhérent à l'enseignement dans la Constitution actuelle. Il y a lieu de fixer* le principe de la gratuité de l'enseignement obligatoire public comme corollaire de son caractère obligatoire.

*Le paragraphe 3 érigerait en principe la liberté de l'enseignement dans la mesure où certaines écoles privées acceptent d'enseigner les programmes agréés par l'Etat et de faire sanctionner l'enseignement dispensé par des examens étatiques en échange de leur subventionnement. Des relations contractuelles devraient suffire pour garantir que ces écoles respectent, en matière d'enseignement, les valeurs constitutionnelles. Aux yeux du Conseil d'Etat, il paraît néanmoins prudent de prévoir l'hypothèse où une école se fonderait sur le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement pour dispenser des enseignements non conformes à la Constitution tout en renonçant à la sanction de son enseignement par l'Etat ou au soutien financier public. Dès lors, il semble utile de rappeler la nécessité du respect du cadre constitutionnel comme base de tout enseignement. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 disposerait que l'intervention de l'Etat porte sur la surveillance des écoles privées, la possibilité de l'Etat d'agréer les programmes et de sanctionner les études effectuées, ainsi que la faculté de soutenir une école privée sur le plan financier.*

*Enfin, le libellé du paragraphe 4 reprendrait le principe de l'article 23 de la Constitution actuelle, assurant la liberté de tout Luxembourgeois de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve de la prérogative de l'Etat de reconnaître les diplômes obtenus."*

L'article se lirait comme suit:

*„(1) Toute personne a droit à l'éducation. (nouveau)*

*(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.* ***(art. 32, al. 1er; al. 3 PR)*** *La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi. (art. 32, al. 1er PR) L'enseignement obligatoire public est gratuit.* ***(art. 32, al. 1er PR)***

*(3) La liberté de l'enseignement dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques est garantie. (nouveau)*

*L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. (nouveau)*

*(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi.* ***(art. 32, al. 4 PR)****"*

### L. *Le droit d'asile (art. 31 CE et art. 18 CDF)*

Contrairement à d'autres constitutions européennes – comme la Constitution française de 1946 dans son préambule – la Constitution luxembourgeoise n'énonce pas le droit d'asile parmi les libertés. Le libellé proposé par le Conseil d'Etat renvoie à la loi pour fixer les conditions du droit d'asile. Ainsi, le constituant luxembourgeois introduirait un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en oeuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997, traité qui fut à l'origine de la communautarisation de la politique d'asile.

L'article se lirait comme suit:

*„Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi." (nouveau)*

### M. *La liberté de commerce et de l'industrie (art. 34 CE et art. 16 CDF)*

La liberté de commerce et d'industrie proclamée par le décret d'Allarde de 1791 qui a supprimé les corporations n'a pas trouvé *expressis verbis* d'assise constitutionnelle ni en France ni dans les autres Etats voisins du Luxembourg. Néanmoins, cette liberté est devenue un principe général de droit à valeur constitutionnelle non seulement dans la plupart des Etats membres de l'UE, mais également au niveau du traité de Lisbonne, à l'article 16 CDF.

La CSL soutient la proposition de texte du Conseil d'Etat qui s'énonce comme suit:

*„La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi.* ***(art. 35, al. 1er PR)****"*

## Sous-section 2: Des droits sociaux, économiques et culturels

La sous-section 2 traitera de tous les droits sociaux, économiques et culturels que le justiciable peut faire valoir en justice. Quels sont les droits visés? Il s'agit des droits que l'on retrouve par exemple dans le PIDESC, la Charte sociale révisée ou dans la CDF. La CSL essaie d'intégrer, dans la mesure du possible, ce que le Conseil d'Etat a appelé „les objectifs à valeur constitutionnelle" dans cette sous-section afin de leur conférer, à l'instar des autres droits de l'homme ou libertés individuelles la même invocabilité/justiciabilité quitte à reformuler leur contenu.

La CSL est d'avis que la justiciabilité des droits sociaux, économiques et culturels relève plutôt de la volonté et du courage des juges que de théories juridiques doctrinales dont on a souvent mal à suivre leur bien-fondé.

### 1. Le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale

Le droit à la sécurité sociale peut être vu comme la garantie que les conditions matérielles nécessaires à un niveau de vie satisfaisant seront respectées. La sécurité sociale permet de protéger les êtres humains des situations où leur vie peut être menacée ou des conditions avilissantes liées à la pauvreté et à l'insécurité matérielle. Il devrait par conséquent être évident que le droit à la sécurité sociale découle d'un certain nombre de droits civils et politiques tels que le droit à la vie, à la sécurité des personnes, l'interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les organes de surveillance des divers traités sur les droits humains n'ont pas encore interprété ces droits civils et politiques pour incorporer un droit à la sécurité sociale. Cependant, un des défis selon la CSL est de faire la promotion d'une interprétation plus large et plus en profondeur de ces droits.

Parce que la constitution d'un pays est sa loi suprême, la reconnaissance du droit à la sécurité sociale dans la constitution d'un pays signifiera généralement que ce droit bénéficiera d'un plus haut niveau de protection que s'il était simplement incorporé à la législation classique.

Ainsi par exemple au moment de rédiger la Constitution définitive de l'Afrique du Sud (Loi n° 108 de 1996), une large coalition d'organisations a fait campagne, avec succès, pour assurer que des droits socio-économiques complets (y compris le droit à la sécurité sociale) soient bien établis comme droits légitimes dans la Déclaration des Droits. Ces organisations n'ont cessé d'insister sur le fait qu'il était nécessaire de s'assurer que les droits socio-économiques bénéficiaient du même statut et de la même protection juridique que les droits civils et politiques.

Un certain nombre de pays ont des clauses constitutionnelles expresses en matière de sécurité sociale: Italie (art. 38), Portugal (art. 63), Espagne (art. 41 et 50), Pays-Bas (art. 20), Irlande (art. 45), République Islamique d'Iran (art. 29), Hongrie (art. 70E), Japon (art. 25), Inde (art. 38, 39 et 47), Afrique du Sud (art. 27), Ghana (art. 36), Chili (art. 19(18)) et Colombie (art. 46 et 48). Si le droit à la sécurité sociale comme droit légitime figure dans la constitution d'un pays comme l'Afrique du Sud et permet de faire appel auprès du tribunal compétent pour obtenir un dédommagement en cas de violation des droits sociaux, il serait de bonne augure d'en faire de même pour un pays comme le Luxembourg qui ne cesse de se vanter de son système de sécurité sociale sur le plan international.

La CSL propose de reprendre l'article 34 CDF et de formuler le texte comme suit:

*„1. Toute personne a un droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi.*

*2. Toute personne qui réside et se déplace à l'intérieur du pays a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux.*

*3. Toute personne a droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.*

*4. Les modalités des droits figurant aux paragraphes 1, 2 et 3 sont déterminées par la loi."*

### 2. Le droit à la protection de la santé

Le droit à la protection de la santé est reconnu dans la Constitution d'autres pays comme p. ex. de la France dans le Préambule de la Constitution de 1946.

Le premier droit de la personne malade est de pouvoir accéder aux soins que son état nécessite, quels que soient ses revenus; ce sont les principes d'égal accès aux soins et de libre accès aux soins garantis aux usagers par le système de protection sociale mis en place en 1945 et fondé sur la solidarité. Tous les acteurs de santé – les professionnels, les établissements et réseaux de santé, les organismes de prévention ou de soins, les autorités sanitaires – doivent employer tous les moyens à leur disposition pour le mettre en œuvre au bénéfice de toute personne.

La consécration de ce droit dans la Constitution luxembourgeoise s'impose d'autant plus que le législateur est en train d'adopter un projet de loi n° 6469 concernant les droits et obligations du patient.

La CSL propose de reprendre l'article 35 CDF qui est de la teneur suivante:

*„Toute personne a le droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux.*

*Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi."*

### 3. Le droit au travail

Le droit au travail participe à la dignité de l'être humain. Il a été affirmé pour la première fois, en 1848, par la IIe République qui créa, dans cette perspective, des Ateliers nationaux permettant de fournir un travail aux chômeurs. Ce droit au travail a été repris dans le Préambule de la Constitution française de 1946, qui affirme:

„Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi", et par la constitution elle-même.

Le droit au travail est l'un des droits de l'homme proclamé dans la Déclaration des Nations Unies de 1948 (article 23), au Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (article 6) et à la Charte sociale européenne révisée de 1966 (article 1).

Le droit d'obtenir un emploi ne s'entend pas comme une obligation de résultat, c'est-à-dire comme une obligation absolue de donner à tout chômeur un emploi, mais bien comme une obligation de moyens. Il s'agit, pour les pouvoirs publics, de mettre en oeuvre une politique permettant à chacun d'obtenir un emploi. C'est d'ailleurs ainsi que l'a interprété le Conseil constitutionnel français. Dans une décision de 1983, il a affirmé qu'il appartient au législateur „de poser les règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi en vue de permettre l'exercice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés". C'est dans cette optique que s'inscrit l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) créée en 1967.

Ce droit au travail existe donc bien, mais sa portée juridique reste quelque peu limitée. Vu la relativité de ce droit, la CSL estime nécessaire de l'analyser ensemble avec le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale ci-avant et notamment avec l'obligation pour l'Etat d'assurer à toute personne, et à plus forte raison, à toute personne sans emploi, une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

A l'instar de la proposition faite par le Conseil d'Etat, la CSL propose de renforcer le libellé du droit au travail et d'intégrer dans le texte en raison de l'indissociabilité avec le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale, l'obligation pour l'Etat de garantir – et non seulement de promouvoir – l'intégration sociale des personnes handicapées en application des lois et pratiques nationales.

Le texte s'énoncera comme suit:

*„L'Etat garantit à chaque personne le droit au travail et au libre choix de son travail. Ce droit est assuré par la loi.* ***(art. 33, al. 1er PR)***

*L'Etat garantit l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap.* ***(art. 34 PR)***

*Ce droit est assuré par la loi."*

### 4. Le droit à la protection de la vie familiale et la vie professionnelle

Ce droit est consacré notamment à l'article 15 de la Charte sociale européenne révisée, à l'article 10 PIDESC et à l'article 33 CDF.

Ce droit va au-delà du simple droit au respect de la vie privée, mais essaie de concilier la vie privée et familiale avec la vie professionnelle. Du fait de l'émancipation de la femme depuis quelques décennies accédant au même titre que les hommes sur le marché du travail, il est indispensable que l'Etat garantisse la cohabitation entre la vie familiale et vie professionnelle indispensable pour assurer l'avenir d'une société du point de vue social et économique.

La CSL propose de reprendre l'article 33 CDF avec quelques aménagements textuels:

*„1. La protection de la famille est assurée sur le plan juridique, économique et social.*

*2. Toute personne a droit aux congés payés qui ont pour objet la naissance de l'enfant, l'accueil de l'enfant, l'éducation de l'enfant ainsi que l'encadrement et la maladie de l'enfant. Toute personne a le droit d'être protégée contre tout licenciement pour un motif lié à l'un des congés payés ci-avant. Toute personne a le droit d'être protégée contre un licenciement lié à la naissance, à l'accueil, à l'éducation, à l'encadrement ou à la maladie de l'enfant.*

*La loi organise le droit aux congés payés ci-avant ainsi que la protection contre tout licenciement pour un motif lié à ces congés."*

### 5. L'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail

Le travail des enfants est la participation de personnes mineures à des activités à finalité économique et s'apparentant plus ou moins fortement à l'exercice d'une profession par un adulte. Au niveau international, l'Organisation internationale du travail (OIT) le définit en comparant l'âge à la pénibilité de la tâche, du moins pour les enfants de plus de douze ans.

En pratique, parmi les enfants travailleurs, on distingue le travail „acceptable" (léger, s'intégrant dans l'éducation/formation de l'enfant et dans la vie familiale, permettant la scolarisation) et le travail „inacceptable" (trop longtemps, trop jeune, trop dangereux, etc.); c'est ce dernier que recouvre généralement la notion de „travail des enfants".

Si l'élimination des „pires formes de travail" n'est pas discutée, l'abolition est, dans certains pays, en revanche un sujet de débat pour les autres enfants; la lutte contre la pauvreté et les mauvaises conditions de travail reste un objectif commun aux „abolitionnistes" comme aux organisations plus pragmatiques.

Cette interdiction a notamment été consacrée par la CDF dont la CSL souhaite reprendre sa teneur:

*„Le travail des enfants est interdit. L'âge minimal d'admission au travail ne peut être inférieur à l'âge auquel cesse la période de scolarité obligatoire, sans préjudice des règles plus favorables aux jeunes et sauf dérogations limitées.*

*Les jeunes admis au travail doivent bénéficier de conditions de travail adaptées à leur âge et être protégés contre l'exploitation économique ou contre tout travail susceptible de nuire à leur sécurité, à leur santé, à leur développement physique, mental, moral ou social ou de compromettre leur éducation."*

### 6. Le droit d'accès aux services d'intérêt général

Conformément à la définition européenne, les services d'intérêt général (SIG) tels que visés à l'article 14 TFUE et au Protocole n° 26 du TFUE sur les services d'intérêt général sont des services, marchands ou non marchands, que les „autorités publiques considèrent d'intérêt général et soumis aux obligations spécifiques du service public". Ces services sont perçus comme primordiaux pour le modèle de société sur lequel le Luxembourg est construit, car ils satisfont aux besoins les plus élémentaires des consommateurs.

Les services d'intérêt général doivent remplir les exigences suivantes pour pouvoir assurer leur mission:

- la continuité du service;
- la qualité;
- la sécurité d'approvisionnement;
- l'égalité d'accès;
- un prix abordable;
- l'acceptabilité sociale, culturelle et environnementale.

Les services d'intérêt économique général désignent les services de nature économique, c'est-à-dire les activités de production ou de commercialisation de services marchands qui remplissent des missions d'intérêt général, et qui sont soumises par l'Etat aux obligations du service public. Exemples: les services en réseaux de transport, d'énergie, de communication, l'eau.

La CSL est d'avis que l'eau potable doit être considérée comme un bien non marchand faisant partie du patrimoine commun de la nation à laquelle toute personne devrait avoir un accès dans des conditions économiquement acceptables pour tous.

Voilà pourquoi la CSL tient à intégrer cet article dans la Constitution en renforçant quelque peu la terminologie:

*„Toute personne a droit à l'accès aux services d'intérêt général. Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi."*

### 7. La protection des consommateurs

Les consommateurs sont un des piliers de notre économie. Cependant, pour pouvoir jouer leur rôle de moteur de l'économie, ils doivent être en mesure d'exercer leur liberté de choix et de prendre des décisions en connaissance de cause. La confiance des consommateurs est un autre facteur important. Dans ce contexte, il est donc capital de disposer d'un cadre qui permette à la fois d'informer et de protéger dûment les consommateurs.

Etant donné que c'est un droit qui s'est développé depuis les années 70, il n'est pas étonnant que l'on ne retrouve pas de consécration dans les instruments de droit international et européen (PIDCP, PIDESC ou CEDH), sauf à l'article 38 („Un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union") de la CDF qui est de date récente.

La CSL propose de renforcer le contenu de l'article 38 CDF en lui donnant la teneur suivante:

*„L'Etat protège les consommateurs. Les modalités de cette protection sont assurées par la loi."*

### 8. L'information, la consultation et la participation des travailleurs au sein de l'entreprise

Par ce droit, la CSL entend délimiter la liberté de commerce et d'industrie de l'employeur en l'obligeant d'impliquer les salariés ou leurs représentants dans le processus de décision concernant la gestion de l'entreprise et les conditions de travail.

L'article 21 de la Charte sociale européenne et l'article 27 CDF traitent du droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise.

Notre chambre estime qu'à la veille de la législation renforçant les droits des salariés et de leurs représentants, il est indispensable d'intégrer dans la Constitution non seulement le droit à l'information et à la consultation, mais bien le droit de cogestion consistant à les faire participer aux décisions de l'entreprise.

Ce droit est indispensable pour rétablir un équilibre entre les salariés et les employeurs et pour promouvoir la prospérité et le bien-être dans les entreprises.

Faut-il signaler que le droit de participation du travailleur à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion des entreprises figure déjà dans le Préambule de la Constitution française de 1946 lequel a valeur constitutionnelle.

Voilà pourquoi la CSL propose de s'inspirer de la teneur du point 8 du Préambule de la Constitution française de 1946 qui s'énonce comme suit:

*„Tout travailleur participe soit directement lui-même soit indirectement par l'intermédiaire de ses représentants, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises. Ce droit est organisé par la législation nationale."*

### 9. Le droit de négociation et d'actions collectives

Dans la législation luxembourgeoise actuelle, le droit à la négociation collective et le droit de grève ont été des axiomes indissociables dans la mesure où le second ne peut être exercé que dans le cadre de conventions collectives et uniquement après l'établissement du procès-verbal de non-conciliation par l'Office national de conciliation. Le prix de la paix sociale consiste dans le fait qu'au Luxembourg, les employeurs ont été obligés de négocier avec les salariés et leurs représentants en contrepartie de l'interdiction pour les salariés de recourir à la grève tant que la non-conciliation n'est pas constatée devant l'Office national de conciliation.

La CSL estime toutefois que le droit de grève ne doit pas être limité au cadre des conventions collectives, c'est-à-dire, uniquement au contenu des conventions collectives et, ce, uniquement à partir du procès-verbal de non-conciliation dressé par l'Office national de conciliation. Le droit de grève mérite de constituer un droit individuel et autonome pour tout travailleur lorsque ses intérêts risquent d'être affectés directement ou indirectement soit par une décision de l'employeur ou par une décision du gouvernement.

Voilà pourquoi elle revendique de dissocier le droit de négociation et d'actions collectives du droit de grève qui mérite une consécration textuelle à part.

S'inspirant auprès de l'article 28 CDF, le texte prendra la teneur suivante:

*„Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève. Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi."*

La CSL est d'avis que le renforcement des droits sociaux à travers le droit à la négociation collective ne peut se parfaire que si les Etats membres concrétisent ces droits dans leur Constitution afin d'en éviter une suppression du jour au lendemain. Il en va de même du droit de grève.

### 10. Le droit de grève ou le droit à la grève

La question est de savoir quelles sont, parmi les revendications que les travailleurs peuvent tenter de faire aboutir par la grève, celles pour lesquelles les principes établis par le Comité de la liberté syndicale et la commission d'experts protègent l'exercice du droit de grève. Il convient de rappeler ici la définition que la convention n° 87 donne, pour son interprétation, du terme „organisation": „toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs" (art. 10). Cette définition fixe ainsi les critères qui doivent permettre de déterminer les organisations visées (par opposition à d'autres types d'associations) et, en en précisant les buts – promouvoir et défendre les intérêts de leurs membres –, elle trace la limite d'application des droits et des garanties prévus par la convention et reconnus dans la mesure où ils servent ou tendent à servir ces buts.

Les revendications que les travailleurs peuvent chercher à appuyer par la grève sont de trois sortes: celles de caractère professionnel (garantie ou amélioration des conditions de travail et de vie), celles de caractère syndical (garantie ou extension des droits des organisations syndicales ou de leurs dirigeants), celles de nature politique. Les revendications des deux premiers types ne soulèvent pas de questions particulières: dans les décisions du Comité de la liberté syndicale, leur légitimité n'a jamais fait de doute. Restent les revendications de nature politique. Il faut distinguer en outre les cas où les travailleurs font grève au nom de revendications, quelles qu'elles soient, qui les concernent de façon directe et immédiate et ceux où tel n'est pas le cas. C'est ainsi que se trouvent posés le problème des grèves politiques et celui des grèves de solidarité.

Précisons d'emblée que le Comité de la liberté syndicale comme la commission d'experts ont rejeté la thèse selon laquelle le droit de grève devrait être restreint aux conflits susceptibles de déboucher sur un accord collectif.

En ce qui concerne les grèves politiques, le Comité de la liberté syndicale note que les intérêts professionnels et économiques que les travailleurs peuvent défendre grâce au droit de grève comprennent non seulement l'amélioration des conditions de travail et les autres revendications collectives d'ordre professionnel, mais aussi „la recherche de solutions aux questions de politique économique et sociale" (*Ibid., paragr. 479*). Dans le même ordre d'idées, il estime que les travailleurs et leurs organisations doivent pouvoir manifester le cas échéant leur mécontentement sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres dans un cadre plus large que celui des seuls conflits du travail susceptibles de déboucher sur une convention collective (*Ibid.*, paragr. 484). Leur action doit se limiter toutefois à l'expression d'une protestation sans viser à troubler la tranquillité publique (BIT, 1979, 190e rapport, paragraphe 450). Dans cette perspective, „la déclaration d'illégalité et l'interdiction d'une grève nationale déclenchée pour protester contre les effets sociaux de la politique économique du gouvernement constituent une grave violation de la liberté syndicale" (*Recueil*, paragr. 493).

Les principes rappelés ici s'appliquent, relevons-le, aux grèves de caractère local comme aux grèves générales, lesquelles ont toujours, par nature, un aspect politique.

La Commission des experts abonde dans le même sens en retenant que *(...) les organisations chargées de défendre les intérêts socio-économiques et professionnels des travailleurs devraient en principe pouvoir utiliser la grève pour appuyer leur position dans la recherche de solutions aux problèmes posés par les grandes orientations de politique économique et sociale qui ont des répercussions immédiates pour leurs membres et, plus généralement, pour les travailleurs, notamment en matière d'emploi, de protection sociale et de niveau de vie (Etude, paragr. 165)*.

Les grèves de solidarité concernent la question de savoir si les travailleurs peuvent faire grève pour des raisons d'ordre professionnel, socio-économique ou syndical qui ne les touchent pas eux-mêmes de façon directe et immédiate.

Dans une étude qui remonte à 1983, la commission d'experts juge qu'„une interdiction générale des grèves de solidarité (qu'elle définit comme des actions „se greffant sur une grève déjà engagée par d'autres travailleurs") risquerait d'être abusive et que les travailleurs devraient pouvoir avoir recours à de tels mouvements pour autant que la grève initiale qu'ils soutiennent soit elle-même légale" (BIT, 1983b, paragr. 217).

C'est ce principe qu'applique le Comité de la liberté syndicale en 1987, dans une affaire où il est amené à examiner les dispositions d'un décret qui, sans interdire les grèves de solidarité, les réglementerait en limitant les possibilités de recours à ce type d'action.

Il relève que, si certaines dispositions peuvent se justifier pour des raisons administratives (notification de la grève aux autorités du travail) ou des raisons de sécurité dans l'entreprise (interdiction d'accès aux agitateurs et aux briseurs de grève), „d'autres, en revanche, telles que la limitation géographique ou sectorielle des grèves de solidarité (excluant (…) des grèves générales de ce type) ou leur limitation dans le temps ou dans la fréquence, constituent un obstacle sérieux au déclenchement de tels mouvements" (BIT, 1987, 248e rapport, paragr. 417-418).

Si certaines grèves – comme les grèves politiques et les grèves de solidarité – en sont tout à fait indépendantes, d'autres sont liées à la procédure de négociation collective. A propos des secondes, le Comité de la liberté syndicale déclare que les grèves „décidées systématiquement longtemps avant que les négociations aient lieu ne tombent pas dans le champ d'application des principes de la liberté syndicale" (*Recueil*, paragr. 481). En ce qui concerne les conflits portant sur la reconnaissance des syndi-

cats en vue de la négociation, l'interdiction de la grève n'est pas conforme à ces mêmes principes (*Ibid.*, paragr. 488). Quant aux conflits qui concernent le niveau de négociation, le comité juge que:

*„les dispositions légales qui interdisent les grèves liées au problème de l'application d'un contrat collectif à plus d'un employeur sont incompatibles avec les principes de la liberté syndicale (...); les travailleurs et leurs organisations devraient pouvoir déclencher une action de revendication à l'appui de tels contrats (Ibid., paragr. 490).*

*Les travailleurs et leurs organisations devraient être en mesure de recourir à des actions collectives (grèves) pour obtenir des contrats collectifs liant plusieurs employeurs (Ibid., paragr. 491).“*

Cela dit, le comité ne juge pas, on l'a vu, que le droit de grève doive se limiter aux différends susceptibles de déboucher sur une convention collective: „les travailleurs et leurs organisations doivent pouvoir manifester, le cas échéant, dans un cadre plus large leur mécontentement éventuel sur des questions économiques et sociales touchant aux intérêts de leurs membres“ (*Ibid.*, paragr. 484).

Le comité déclare de même que „l'interdiction des grèves non liées à un conflit collectif auquel les travailleurs ou le syndicat seraient parties est contraire aux principes de la liberté syndicale (*Ibid.*, paragr. 489). La commission d'experts partage cet avis, comme nous l'avons vu à propos des grèves politiques et des grèves de solidarité.

La commission s'exprime plus longuement sur les systèmes qui imposent la paix du travail pendant la durée de validité des accords collectifs, en vertu de la législation, des accords eux-mêmes ou des règles fixées par les décisions de justice ou les sentences arbitrales:

*„De nombreuses législations ne prévoient pas de restrictions en ce qui concerne le moment où une grève peut être déclenchée, sauf à respecter les délais de préavis fixés par la loi. D'autres régimes de relations professionnelles sont fondés sur une philosophie radicalement différente, où la convention collective est conçue comme un traité de paix sociale à durée déterminée durant laquelle la grève et le lock-out sont interdits aux termes de la loi elle-même, les travailleurs et les employeurs disposant en contrepartie d'un mécanisme d'arbitrage. Le recours à la grève n'est généralement possible dans ces systèmes que comme moyen de pression en vue de l'adoption d'une première convention ou de son renouvellement. La commission considère que ces deux options sont toutes deux compatibles avec la convention (n° 87) et qu'il est préférable de laisser ce choix à la législation et à la pratique de chaque Etat. Toutefois, dans l'un ou l'autre système, il ne devrait pas être impossible pour les organisations de travailleurs de mener une grève pour protester contre la politique économique et sociale du gouvernement, en particulier lorsque la protestation ne vise pas uniquement cette politique mais également les effets qu'elle peut avoir sur certaines clauses d'une convention collective (par exemple, les effets d'une politique salariale imposée par le gouvernement sur les clauses monétaires d'une convention).“*

Compte tenu des développements ci-dessus, la CSL propose de rédiger le texte comme suit:

*„Le droit de grève est le droit reconnu à tout travailleur et s'exerce collectivement. Il constitue un moyen légitime pour promouvoir et défendre les intérêts économiques et sociaux des travailleurs.*

*L'exercice de ce droit est régi par la loi“.*

Ceci présuppose que les dispositions du Code du travail sur les rapports collectifs de travail et autorisant le droit de grève uniquement dans le cadre de conventions collectives et seulement après l'établissement du procès-verbal de non-conciliation doivent être modifiées au bénéfice d'un article qui, en tenant compte des développements de l'OIT, règle les conditions d'exercice du droit de grève telles que l'obligation de donner un préavis de grève, l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour l'observation des prescriptions de sécurité et la prévention des accidents, l'obligation d'assurer un service minimum dans certains cas et l'obligation de respecter la liberté de travail à l'endroit des non-grévistes.

### 11. La protection en cas de licenciement injustifié

La protection en cas de licenciement injustifié est assurée par le Code du travail luxembourgeois. La CSL est toutefois d'avis qu'il faudra assurer cette protection au niveau constitutionnel afin d'éviter une suppression d'une telle protection du jour au lendemain en raison de mesures de consolidation budgétaires telle que pratiquée par les gouvernements en Espagne, au Portugal ou en Grèce.

Voilà pourquoi la CSL propose de reprendre le texte de l'article 30 de la CDF:

*„Tout travailleur a droit à une protection contre tout licenciement injustifié. Les modalités sont réglées par la loi.“*

### 12. Des conditions de travail justes et équitables

A l'instar de la protection en cas de licenciement injustifié, le Code du travail prévoit également des dispositions garantissant au salarié des conditions justes et équitables tant au niveau de la sécurité et de la santé au travail qu'au niveau de la durée du travail. Etant donné qu'il s'agit de prémisses inhérentes à toute activité professionnelle, des conditions de travail justes et équitables ne constituent que l'expression de la dignité humaine, condition *sine qua non* de l'épanouissement du citoyen au travail.

En s'inspirant de l'article 4 de la Charte sociale européenne révisée et de l'article 31 CDF, la CSL propose de reprendre l'article 31 CDF qui est de la teneur suivante:

*„1. Tout travailleur a droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité.*

*2. Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsiqu à une période annuelle de congés payés.*

*3. Les modalités de ces droits sont déterminées par la loi.“*

### 13. Le droit d'accès aux services de placement

L'inscription du droit pour tous d'accéder à un service gratuit de placement est prévu à l'article 29 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce droit participe de la réalisation progressive des droits sociaux fondamentaux des travailleurs au sein de l'Union. Cette disposition se fonde sur la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 et sur l'article 1 §3 de la Charte sociale européenne de 1961. Ces textes, avec les Conventions n° 88, 96 et 181 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) forment en effet l'essentiel du contexte juridique international dans lequel s'inscrit l'article commenté. Préalable à l'exercice effectif du droit au travail et de nature à faciliter l'exercice du droit de rechercher un emploi dans tout Etat membre de l'Union, le droit de tous d'accéder à un service gratuit de placement engage les Etats membres à créer ou maintenir de tels services sur leur territoire aux conditions du droit communautaire et international applicables. Le recours, garanti, au service gratuit de placement ne constitue cependant qu'un aspect de la recherche d'un emploi. Dans le cadre de celle-ci comme dans le cadre de l'exercice de l'activité à laquelle elle est destinée à mener, il importe que les droits (sociaux) fondamentaux de l'individu soient respectés.

La CSL estime que ce droit est fondamental pour la personne à la recherche d'un emploi, ce d'autant plus que le législateur luxembourgeois par le biais de la loi du 31 juillet 2012 sur les mesures temporaires en matière d'emploi et de chômage permet dorénavant aux entreprises intérimaires d'offrir ce service au risque que la gratuité et l'universalité des services de placement soient mises en cause en violation de la Convention OIT C96 ratifiée par le Luxembourg.

D'où l'intérêt d'ancrer ce droit dans la Constitution en reprenant l'article 29 CDF:

*„Toute personne a le droit d'accéder à un service gratuit de placement.*

*Ce droit est organisé par la loi.“*

### 14. Le droit de vivre dignement

Le seul droit social nouveau que prévoit la proposition de révision constitutionnelle est „le droit à un logement approprié“.

Etant donné que le droit à un logement approprié n'est qu'un aspect de l'obligation de l'Etat de lutter contre la pauvreté, la CSL est d'avis qu'il faudra mettre en exergue la dignité de l'individu et citer le droit à un logement approprié comme une obligation principale à charge de l'Etat, mais non pas exclusive dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. A l'échelle mondiale, ce sont notamment l'article 25§1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et l'article 11§1 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies du 16 décembre 1966 ainsi que l'article 31 de la Charte sociale européenne qui garantissent le droit au logement.

S'agissant de la mise en œuvre de ce droit, l'Etat n'a pas une obligation de résultat à l'égard de toute personne, mais une obligation de moyen consistant à promouvoir la construction et la mise à disposition de logements à coût modéré, à promouvoir l'épargne logement et la régulation des prix de loyers afin de faciliter l'accès à la propriété d'un logement pour les familles aux revenus modestes.

Le droit à un logement approprié est un aspect de la dignité de l'individu, mais pas le seul. Pour ne citer que le droit à un revenu minimum garanti.

Compte tenu de ces considérations, la CSL propose de donner la teneur suivante à l'article:

*„Toute personne a le droit de disposer des moyens lui permettant de vivre dignement et notamment le droit de vivre dans un logement approprié.* ***(art. 34 PR; art. 37 PR)***

*Les modalités de ce droit sont déterminées par la loi."*

### 15. Le droit à un environnement humain et naturel sain et la protection et le bien-être des animaux

Contrairement au Conseil d'Etat qui veut ranger la protection de l'environnement humain et naturel ainsi que la protection et le bien-être des animaux dans une rubrique „objectifs à valeur constitutionnelle", la CSL est plutôt d'avis qu'il s'agit d'un droit socio-économique du citoyen qui doit être réalisé par l'Etat à travers la législation nationale et communautaire en cause.

Elle propose de reprendre la proposition de texte du Conseil d'Etat qui s'est inspiré auprès de l'article 37 CDF en la modifiant comme suit:

*„Toute personne a droit à un environnement humain et naturel sain. L'Etat doit veiller à établir un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures conformément à la loi.* ***(art. 36, al. 1er PR)***

*L'Etat garantit la protection et le bien-être des animaux.* ***(art. 36, al. 2 PR)****"*

### 16. La limitation des droits et libertés figurant sous la section 2

Contrairement aux droits fondamentaux consacrés dans la section 1 lesquels sont intangibles, les libertés publiques contenues dans la section 2 sont des droits conditionnels et peuvent souffrir tantôt des dérogations tantôt des restrictions, tantôt les deux à la fois.

Dans les champs respectifs des droits concernés, le niveau de protection garanti par la Constitution ne saurait être inférieur au plus grand dénominateur commun.

Voilà pourquoi la CSL – à l'instar du Conseil d'Etat – propose d'introduire une „clause transversale" dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1er de la Charte de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droits subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'introduction de cette disposition transversale dans le texte même de la Constitution permettrait d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi. Ce faisant, la CSL suit le Conseil d'Etat et la recommandation de la Commission de Venise. Le libellé de cet article nouveau est calqué sur les dispositions afférentes de la Charte de l'Union européenne. Celle-ci évoque la nécessité d'une loi pour apporter des limitations aux libertés individuelles. Pareille précision n'est de l'avis de la CSL pas nécessaire dans le présent contexte, alors que toutes les dispositions des articles de la section sous examen qui prévoient des restrictions aux libertés y énoncées renvoient de façon expresse à la loi. Par ailleurs, la CSL suggère de s'inspirer des articles pertinents de la Convention européenne qui font référence au caractère nécessaire desdites limitations *„dans une société démocratique"*. L'article se lirait comme suit:

*„Toute limitation de l'exercice des droits et libertés figurant sous la section 2 doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. (nouveau)"*

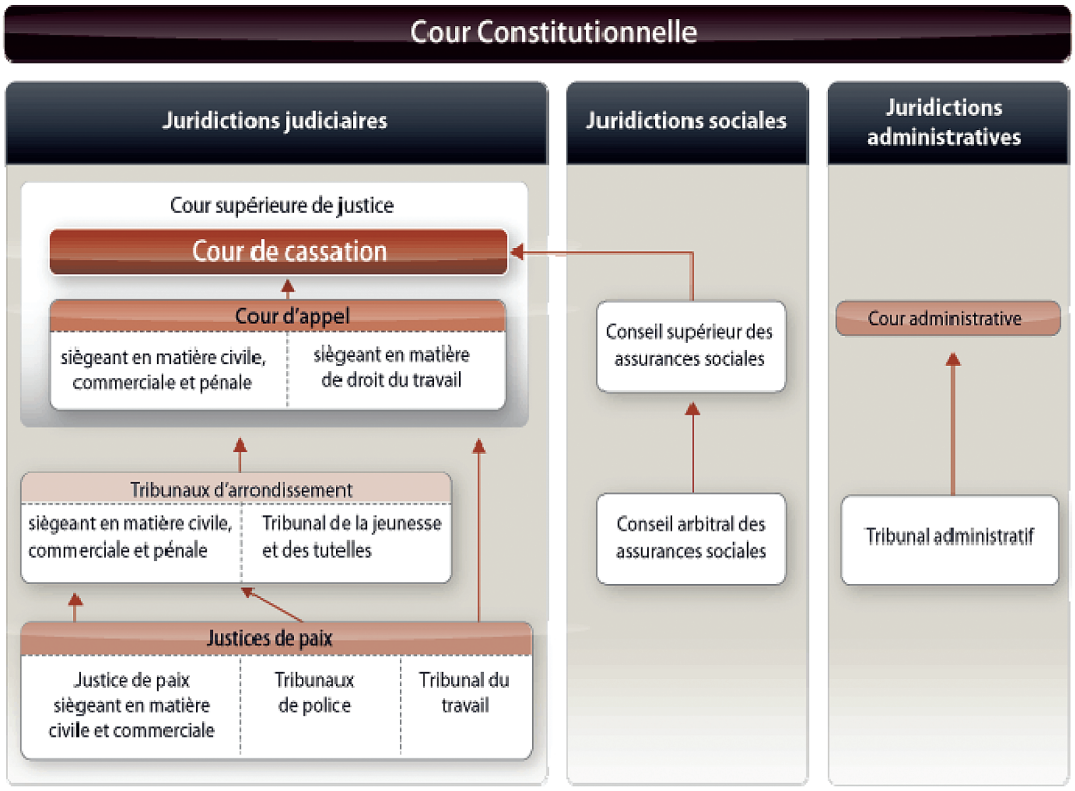
*

Le deuxième point saillant du présent avis sera consacré au contrôle de constitutionnalité des lois. Sous ce point, notre chambre présente d'abord l'organisation actuelle de la Justice, l'étendue actuelle du contrôle de constitutionnalité, la proposition du Conseil d'Etat à ce sujet ainsi que la position de la CSL.

*

## II. LE CONTROLE DE LA CONSTITUTIONNALITE DES LOIS

### 1. Organisation actuelle de la Justice[1]




#### 1.1. *La Cour Constitutionnelle*

La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution, à l'exception de celles qui portent approbation de traités. Elle est toutefois saisie de manière indirecte lorsqu'une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif. Celle-ci est tenue de saisir la Cour Constitutionnelle, sauf lorsqu'elle estime que: a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement; b) la question est dénuée de tout fondement; c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet.

La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.

1 http://www.mj.public.lu/juridictions/index.html, http://www.justice.public.lu/fr/organisation-justice/index.html

### 1.2. *Les juridictions judiciaires*

- La **Cour supérieure de justice**: elle est située à Luxembourg. Elle est composée de la Cour de cassation, de la Cour d'appel et du Parquet général.

  Au sommet de la hiérarchie des juridictions de l'ordre judiciaire se trouve la Cour supérieure de justice qui comprend une cour de cassation et une cour d'appel, ainsi qu'un parquet général.

  Sont principalement portées devant la Cour de cassation: les affaires en annulation ou en cassation des arrêts rendus par les différentes chambres de la Cour d'appel et des jugements rendus en dernier ressort. Le ministère d'avoué est prescrit. La Cour de cassation comprend une chambre siégeant au nombre de cinq juges.

  La Cour d'appel comprend neuf chambres qui siègent au nombre de trois conseillers. Elle connaît des affaires civiles, commerciales, criminelles et correctionnelles, ainsi que des affaires jugées par les tribunaux du travail dans les deux arrondissements judiciaires du pays. Le ministère d'avoué est prescrit dans toutes les affaires, sauf les affaires pénales et de référés. La chambre criminelle de la Cour d'appel connaît de l'appel des jugements de la chambre criminelle du Tribunal d'arrondissement. Cette chambre siège au nombre de cinq conseillers.
- Les **Tribunaux d'arrondissement**: Le pays est divisé en deux arrondissements judiciaires et chacun compte un Tribunal d'arrondissement, l'un à Luxembourg et l'autre à Diekirch. Les deux tribunaux d'arrondissement sont divisés en sections siégeant au nombre de trois juges. Auprès de chaque tribunal d'arrondissement il existe un parquet composé d'un procureur d'Etat et de substituts. Des juges d'instructions auprès de chaque tribunal d'arrondissement sont chargés d'instruire les affaires criminelles et, s'il y a lieu, les affaires correctionnelles.

  En matière civile et commerciale, le tribunal d'arrondissement est juge de droit commun et connaît de toutes les affaires pour lesquelles compétence n'est pas attribuée expressément à une autre juridiction en raison de la nature ou du montant de la demande.

  Il a compétence *ratione valoris* pour des demandes supérieures à 10.000 euros.

  Il a compétence exclusive pour connaître des affaires qui, en raison de leur nature, lui sont expressément attribuées par la loi. Il connaît exclusivement des demandes en exequatur des jugements rendus par les tribunaux étrangers et des actes reçus par les officiers publics étrangers. Les tribunaux d'arrondissement exercent aussi une juridiction gracieuse, par exemple en matière d'adoption, de tutelle, d'émancipation, etc.

  Le tribunal d'arrondissement connaît en appel des jugements rendus en premier ressort par les justices de paix qui ont leur siège dans l'arrondissement judiciaire du tribunal.

  L'action devant le tribunal d'arrondissement est en principe introduite par assignation, signifiée par voie d'huissier de justice à l'adversaire.

  Les présidents des tribunaux d'arrondissement, ou les magistrats désignés en remplacement, exercent la juridiction des référés en vertu de laquelle ils sont appelés à statuer provisoirement dans les cas d'urgence, en matière civile et commerciale.

  Les tribunaux d'arrondissement exercent la juridiction répressive comme tribunaux correctionnels et criminels. Ils sont compétents pour juger tous les délits, c'est-à-dire les infractions à la loi punies d'une peine correctionnelle, ainsi que les faits qualifiés crimes par la loi, qui sont renvoyés devant eux par la chambre du conseil ou la chambre du conseil de la cour d'appel. Les prévenus doivent comparaître en personne, sauf le cas où l'infraction est sanctionnée par une amende seulement. Ils peuvent dans ce cas se faire représenter par un avocat.

  En principe, le ministère d'avoué est exigé devant le Tribunal d'arrondissement, sauf les exceptions prévues par la loi, comme par exemple en matière commerciale et de référé où les parties peuvent plaider elles-mêmes.
- Les **justices de paix**: Il y a trois Justices de Paix, dont une à Luxembourg, une à Esch-sur-Alzette (arrondissement judiciaire de Luxembourg) et une à Diekirch (arrondissement judiciaire de Diekirch).

  En matière civile et commerciale, le juge de paix connaît de toutes les affaires pour lesquelles compétence lui est attribuée par le Nouveau code de procédure civile ou par d'autres dispositions légales. Il est compétent en dernier ressort jusqu'à la valeur de 1.250 euros, et à charge d'appel jusqu'à la valeur de 10.000 euros.

Il connaît de certaines matières comme par exemple des saisies-arrêts des rémunérations de travail, des pensions et rentes ainsi que de la répartition des sommes saisies-arrêtées à quelque valeur que la créance puisse s'élever.

En principe, l'action est intentée devant les juges de paix par un exploit d'huissier, appelé citation. Un certain nombre d'affaires sont introduites par le dépôt d'une requête au greffe. Devant le juge de paix, les parties comparaissent en personne ou par un représentant. Ce représentant peut être un avocat, le conjoint, les parents ou alliés en ligne directe, les parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au troisième degré inclus, ainsi que les personnes exclusivement attachées au service personnel d'une partie ou à son entreprise.

En matière répressive, le juge de paix remplit les fonctions de juge de police. En cette qualité il est appelé à juger les contraventions ou infraction à la loi que celle-ci punit d'une peine emportant une amende de 25 à 250 euros, ainsi que les infractions, qualifiées délits par la loi, que la chambre du conseil renvoie devant les tribunaux de police.

Il juge en outre les infractions punies de peines dépassant le taux des peines de police dont la connaissance lui est attribuée par la loi. Les jugements rendus par les tribunaux de police peuvent toujours être attaqués par la voie d'appel. Le délai d'appel est de quarante jours et court à dater de la prononciation du jugement, ou si celui-ci est rendu par défaut, à partir de sa signification ou de sa notification à personne ou à domicile. L'appel sera porté devant le tribunal correctionnel.

Il existe auprès de chaque justice de paix une juridiction du travail, compétente en matière de contestations relatives aux contrats de travail et aux contrats d'apprentissage. L'appel est porté devant la Cour Supérieur de Justice.

### 1.3. *Les juridictions administratives*

Les juridictions administratives ont été créées à travers une réforme constitutionnelle du 12 juillet 1996 et une loi organique du 7 novembre 1996 pour reprendre la fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat dont la compétence fut réduite à sa fonction consultative. Cette réforme importante du contentieux administratif a ainsi instauré des juridictions administratives indépendantes distinctes de l'ordre judiciaire et introduit le double degré de juridiction en la matière.

Les juridictions administratives se composent de la **Cour administrative** et du **Tribunal administratif**. Les membres des juridictions administratives sont exclusivement des juges professionnels indépendants et inamovibles.

Le Tribunal administratif est composé de 10 magistrats et comporte 3 chambres qui siègent au nombre de 3 magistrats.

La Cour administrative est composée de 5 magistrats et comporte une seule chambre qui siège au nombre de 3 magistrats.

### 1.4. *Les juridictions sociales: le Conseil arbitral et le Conseil supérieur de la sécurité sociale*

Toutes contestations en matière de sécurité sociale concernant l'affiliation ou l'assujettissement, les cotisations, amendes d'ordre et les prestations, sauf celles visées par l'article 317 ou concernant les articles 147 et 148 du Code des assurances sociales, sont jugées par le Conseil arbitral et, en appel, par le Conseil supérieur de la sécurité sociale. Les décisions rendues en dernier ressort par le Conseil arbitral ainsi que les arrêts du Conseil supérieur sont susceptibles d'un recours en cassation.

## 2. Quelle est l'étendue actuelle du contrôle de constitutionnalité?

Se basant sur le principe de la séparation des pouvoirs, la jurisprudence luxembourgeoise refuse aux tribunaux ordinaires le droit de juger si une loi est ou n'est pas conforme à la Constitution.

L'article 237 du Code pénal luxembourgeois punit les juges qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif soit par des règlements contenant des dispositions législatives, soit en arrêtant ou en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si ces lois seront exécutées.

Cependant, chaque juridiction peut à titre préjudiciel saisir la Cour constitutionnelle pour faire examiner la conformité d'une loi à la Constitution.

Actuellement, la Cour Constitutionnelle n'intervient pas dans le processus de formation des lois, mais sur saisine d'une autre juridiction. Cette voie de saisine est appelée *„renvoi préjudiciel"*.

La juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif devant laquelle une question relative à la conformité d'une loi à la Constitution est soulevée suspend sa procédure et formule une question préjudicielle à la Cour.

La saisine de la Cour Constitutionnelle n'est pas obligatoire pour le tribunal si une décision sur la question soulevée est sans importance ou nécessité pour rendre son jugement, ou la question est dénuée de tout fondement ou a déjà été résolue (c'est-à-dire la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet).

Lorsque la Cour Constitutionnelle a rendu son arrêt, la juridiction saisie en premier lieu continue la procédure sur base de l'arrêt rendu par la Cour. Les arrêts de la Cour Constitutionnelle sont publiés au Mémorial A. Aucun recours n'est possible contre la décision de la Cour Constitutionnelle.

Néanmoins la déclaration de non-conformité à la Constitution laisse subsister la loi déférée dans l'ordonnancement juridique. Elle est seulement écartée dans le litige ayant donné lieu à la question préjudicielle, puis en principe dans d'autres affaires judiciaires similaires postérieures. Il appartient au législateur de modifier la loi en question, mais aucune obligation ne pèse sur le législateur en ce sens. Se pose donc un problème de sécurité juridique, puisqu'une loi inconstitutionnelle subsiste dans l'ordre juridique, sans qu'elle ne porte la mention „déclarée inconstitutionnelle" et peut donc continuer à être appliquée.

Par ailleurs, la Cour Constitutionnelle a été instituée lors de la révision de la Constitution du 12 juillet 1996 et a rendu seulement 72 arrêts depuis sa création. Ce faible contrôle de constitutionnalité des lois s'explique par le fait qu'il n'existe qu'un contrôle a posteriori des lois à l'occasion d'un litige et sur renvoi préjudiciel d'une autre juridiction.

Une analyse[2] des systèmes existants dans les pays voisins, tels que l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la France et les Etats-Unis montre que le contrôle après l'entrée en vigueur des normes existe dans tous les pays considérés, selon des modalités diverses.

Le contrôle avant l'entrée en vigueur des dispositions contestées est pratiqué en France et au Portugal. En France, ce contrôle a priori existe depuis 1958. Il a renforcé l'autorité de la Constitution et a donné lieu à une jurisprudence aux conséquences importantes.

### 3. Que propose le Conseil d'Etat?

| |
|---|
| Réforme envisagée de l'organisation juridictionnelle: |
| Vers un ordre juridictionnel unique (discussion autour de l'abolition de l'ordre administratif) |
| Création d'une Cour suprême |
| Suppression de la Cour Constitutionnelle et abandon du système de la question préjudicielle |
| Contrôle du respect de la hiérarchie des normes par toute juridiction (1ère instance, appel, sous le contrôle sur pourvoi en cassation de la Cour suprême) |

*Extraits de l'avis du Conseil d'Etat (6.6.12)*

Dans sa prise de position du 22 juin 2011, le Gouvernement a annoncé son intention de „modifier la hiérarchie judiciaire avec la finalité d'aboutir à une simplification de l'organisation judiciaire et à une meilleure répartition des compétences", et „d'instaurer une cour suprême au sommet de cette hiérarchie".

D'après le Conseil d'Etat, la prise de position gouvernementale s'écarte une nouvelle fois de façon notable de la proposition de révision parlementaire dans le domaine de la Justice. Si la commission parlementaire entend largement maintenir les dispositions de la Constitution actuelle, le Gouvernement prévoit l'institution d'une Cour suprême à la place de la Cour supérieure de justice et laisse en suspens le sort à réserver à la Cour constitutionnelle.

---

2 Source: http://www.senat.fr/lc/lc208/lc208.pdf

Confronté au triple choix à faire en matière d'organisation future de l'appareil judiciaire entre le statu quo, la fusion des deux ordres juridictionnels sous l'autorité d'une Cour suprême ou le maintien des deux ordres administratif et judiciaire coiffés par une Cour suprême unique qui regroupera les fonctions de la Cour de cassation actuelle, étendues à l'ordre administratif, et celles de la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat se prononce pour la troisième solution. Cette façon nouvelle d'organiser la Justice permettra en effet d'appliquer la procédure de cassation aux décisions juridictionnelles de l'ordre administratif au même titre qu'à celles de l'ordre judiciaire, assurant par-là l'indépendance des deux ordres juridictionnels tout en garantissant l'homogénéité de la jurisprudence au sommet. Grâce à cette Cour suprême, il sera encore possible d'assurer uniformément le respect de la hiérarchie des normes, tant en matière de contrôle de la constitutionnalité et de la conventionalité des lois qu'en matière de contrôle de la légalité des règlements. L'instauration d'une Cour suprême dotée des compétences précitées devra logiquement conduire à la suppression de la Cour constitutionnelle.

### 3.1. *Débat autour de 3 alternatives pour la structure du système juridictionnel*

*Statu quo:*

La première solution consisterait dans le maintien de la dualité des ordres de juridiction, judiciaire et administratif, dans la continuité du choix opéré par le constituant en 1996. Les arguments en faveur du système dual sont le respect de la situation créée à ce moment qui, pour reprendre les termes de la prise de position du Gouvernement, „fonctionne de manière satisfaisante". Les tenants de la dualité des ordres de juridiction soulignent encore la spécificité des recours en matière administrative et fiscale et les précédents belge et français. L'absence de pourvoi en cassation ne porterait pas à conséquence alors que la Cour administrative statue en droit et que la saisine du juge a déjà été précédée de la procédure administrative non contentieuse destinée à sauvegarder les droits des administrés.

*Fusion des deux ordres juridictionnels sous l'autorité d'une Cour suprême:*

Une deuxième solution consisterait à établir un ordre unique de juridiction. Les protagonistes d'une fusion des deux ordres considèrent que la distinction entre contentieux judiciaire et administratif, qui a son origine historique dans la volonté, en France, de faire échapper l'administration au juge de droit commun, n'a plus de raison d'être. La distinction entre droits civils et droits politiques par rapport à laquelle seraient articulées les compétences des juridictions administratives n'a jamais été aisée. La référence aux droits belge et français porte à faux alors que la matière de la responsabilité des pouvoirs publics reste au Luxembourg du ressort du juge judiciaire. La fusion des deux ordres règlerait encore le problème de l'absence de pourvoi en cassation en matière administrative et éviterait des jurisprudences divergentes.

*Maintien des deux ordres juridictionnels coiffés par une Cour suprême unique faisant fonction de juge de cassation et de juge constitutionnel:*

La troisième solution, préconisée par le Gouvernement, consiste à procéder à une unification des deux ordres au sommet par la création d'une Cour suprême qui ferait fonction de Cour de cassation unique et qui pourrait, par ailleurs, reprendre les fonctions de contrôle de constitutionnalité des lois. L'instauration d'une Cour suprême aura des implications sur l'article 95ter de la Constitution actuelle que l'article 120 de la proposition de révision entend maintenir et à propos duquel le Gouvernement a réservé sa position. La proposition d'instaurer une Cour suprême constitue un moyen terme entre les deux premières positions présentées ci-dessus. Elle laisse subsister les deux ordres et respecte ainsi l'autonomie de l'ordre administratif et les particularités du contentieux administratif. Elle opère toutefois une unification des deux ordres au niveau de la juridiction la plus élevée du Luxembourg. Elle répond encore au problème de l'inexistence d'une instance de cassation en matière administrative et constitue une garantie contre des divergences de jurisprudence.

*Au regard de la taille du pays et dans un souci de simplification et de rationalisation des structures judiciaires et des procédures, le Conseil d'Etat aurait une préférence nette en faveur d'un système juridictionnel unique qui aboutirait devant la Cour de cassation. Celle-ci assurerait également le contrôle de constitutionnalité des lois, ce qui permettrait de faire l'économie d'une Cour constitutionnelle particulière. Le Conseil d'Etat constate toutefois que tant les auteurs de la proposition de révision que le Gouvernement entendent maintenir le régime actuel de la dualité des ordres de juridiction, tant*

*pour des raisons historiques que pour des raisons de principe ou pratiques. Le Conseil d'Etat respecte ce choix de nature autant politique que juridique.* Dans la logique de ce choix, il entend soutenir la proposition du Gouvernement consistant à créer une Cour suprême unifiant les deux ordres de juridiction au sommet de la hiérarchie judiciaire. La Cour suprême assurera l'unité entre les deux ordres de juridiction dans l'interprétation et l'application du droit. Elle intégrera encore, par le biais du pourvoi en cassation, le contrôle de constitutionnalité. La différenciation entre juridictions judiciaires et juridictions administratives n'aura pas plus de portée que l'existence actuelle, au sein de l'ordre judiciaire, des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale dont la structure et le fonctionnement répondent à des règles particulières.

**Le Conseil d'Etat peut suivre la proposition sous-jacente à la prise de position du Gouvernement qui est de supprimer la Cour constitutionnelle. L'intégration, au niveau procédural, du contrôle de constitutionnalité des lois dans le pourvoi en cassation se justifie par les incohérences et les difficultés pratiques du système actuel. Il est incompréhensible que le juge „ordinaire" puisse soumettre la loi à un contrôle de conventionnalité, en se basant sur les principes de primauté et d'effet direct du droit supranational, mais qu'il soit obligé de saisir la Cour constitutionnelle, à titre préjudiciel, dès lors que se pose un problème de conformité de la loi avec la Constitution. Ce mécanisme est d'autant plus illogique que la jurisprudence luxembourgeoise place le droit international au-dessus de la Constitution. La Cour constitutionnelle se composant des juges de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, il y a souvent un risque d'identité de personnes entre la Cour constitutionnelle et la juridiction de renvoi, ce qui crée des problèmes de composition. La procédure du pourvoi en cassation a encore comme avantage de faire bénéficier le juge suprême de l'avis du ministère public, alors que, dans la procédure préjudicielle actuelle, le ministère public n'intervient que s'il est partie devant le juge de renvoi. S'ajoute à cela que cette réforme amènerait une économie évidente en termes de procédure, alors que la procédure actuelle du renvoi préjudiciel, malgré les délais limités prévus dans la loi, opère une suspension de la procédure devant le juge de renvoi pouvant aller jusqu'à un an. Pour éviter que se développent des jurisprudences non conformes au droit international, européen ou constitutionnel, le ministère public pourrait utilement intervenir, à défaut de recours des parties, au moyen de l'instrument du pourvoi dans l'intérêt de la loi qui existe depuis l'instauration de la Cour de cassation. Ce pourvoi est destiné à assurer le respect du droit sans mettre en cause l'autorité de la chose jugée par rapport aux parties.**

**La détermination de l'organisation des juridictions relève de la loi. Les seuls points qui doivent être déterminés dans la Constitution même devront logiquement être la question de l'unicité ou de la dualité des ordres, de l'existence d'une Cour suprême ou d'une Cour constitutionnelle.**

Le maintien des juridictions du travail et de sécurité sociale relève certes d'un choix politique. Dans la logique de la consécration de deux ordres de juridiction réunis au niveau d'une Cour suprême, il y aurait toutefois lieu d'intégrer les juridictions du travail et celles en matière de sécurité sociale dans l'un de ces deux ordres, concrètement dans l'ordre judiciaire. Une telle intégration réglerait d'ailleurs la question des juges assesseurs non professionnels dont le statut peut poser problème au regard du principe d'impartialité et simplifierait la structure judiciaire.

Une disposition générale, qui permet au législateur de créer d'autres juridictions, peut être maintenue. Ce texte sera la base des juridictions des ordres professionnels.

Il pourra encore constituer le fondement du maintien des juridictions du travail et de sécurité sociale, si elles ne sont pas intégrées dans un des deux ordres.

Selon le choix du constituant quant au maintien des juridictions du travail et de sécurité sociale, l'article proposé par le Conseil d'Etat aurait la teneur suivante:

„**Art. 89.** La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires."

Si, par contre, le constituant donnait la préférence au maintien d'une évocation explicite dans la future Constitution des juridictions du travail et de sécurité sociale, le texte de l'article ci-avant pourrait se lire comme suit:

„**Art. 89.** (1 ) La loi règle l'organisation des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires."

En ce qui concerne la Cour suprême, il faut préciser qu'elle se situe au sommet de l'ensemble du système juridictionnel et connaît des recours pour violation de la loi introduits contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Les décisions des juridictions du travail et en matière de sécurité sociale, à supposer que le maintien de ces juridictions soit prévu dans le texte constitutionnel, et celles d'autres juridictions à créer par la loi, devront également relever du contrôle de la Cour suprême. Il en va de même pour les décisions des juridictions des ordres professionnels. Le Conseil d'Etat propose la disposition suivante:

„**Art. 90.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi."

Ensuite il convient de renvoyer à la loi pour l'organisation judiciaire. Le Conseil d'Etat préconise une formulation très ouverte permettant de couvrir les juridictions de l'ordre judiciaire, de l'ordre administratif et la Cour suprême. Le texte pourra également servir de base à l'organisation d'autres juridictions à créer par la loi.

L'article proposé par le Conseil d'Etat aurait dès lors la teneur suivante:

„**Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours."

### 3.2. *Le contrôle du respect de la hiérarchie des normes*

L'article 95[3] de la Constitution actuelle prévoit le contrôle de la légalité des règlements. Il reste muet sur la question du rapport entre règlement grand-ducal et ministériel. Faute de disposition similaire pour le contrôle de constitutionnalité des lois, le juge judiciaire a considéré qu'il n'avait pas le pouvoir d'y procéder, position qui est à l'origine de la création de la Cour Constitutionnelle.

Le respect de la loi, en tant que norme adoptée par les représentants de la Nation, n'a pas empêché le même juge de procéder à un contrôle de conventionalité et d'écarter la norme interne, y compris constitutionnelle, en cas de contrariété avec le droit européen et international. Si la Cour Constitutionnelle et le renvoi préjudiciel sont appelés à disparaître au profit d'une nouvelle Cour suprême saisie par un recours en cassation, il est évident que le juge ordinaire deviendra compétent pour veiller au respect de la conformité de la norme inférieure avec la norme supérieure. La Cour suprême devra veiller à l'uniformité et l'exactitude de ce contrôle.

Se pose la question de savoir s'il faut opérer dans la Constitution un renvoi au contrôle du respect de la hiérarchie des normes.

Différentes solutions peuvent être envisagées:

– maintenir l'article 95 de la Constitution actuelle, comme le fait la proposition de révision à son article 112; cette solution pose problème alors qu'une disposition similaire fait défaut pour le contrôle de constitutionnalité et de conventionalité;
– étendre l'article 95 au contrôle de constitutionnalité; cette solution posera, de son côté, la question de la base du contrôle de conventionalité;
– étendre l'article 95 au contrôle de constitutionnalité et de conventionalité. Par rapport aux premières, la troisième solution a l'avantage de la cohérence des textes, mais soulève un problème majeur en relation avec le fondement du statut du droit international. Ce dernier est appliqué par le juge luxembourgeois en vertu de son effet direct et de la primauté qui lui revient en tant que norme supranationale. Fonder le respect du droit international et européen sur la Constitution nationale risque de soumettre le droit supranational à la Constitution et de provoquer des conflits du type de ceux qu'ont connus les ordres juridiques français ou allemand.

Restent deux solutions qui seraient à la fois juridiquement correctes et pragmatiques:

– introduire une disposition relative au respect par le juge de la hiérarchie des normes à la suite de la disposition créant la Cour suprême ou dans la section sur les garanties constitutionnelles du justiciable, disposition qui aurait plus une nature déclarative que constitutive;

---

3 **Art. 95.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. – La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

– ne plus reprendre l'article 95 de la Constitution actuelle en admettant que tout juge, sous le contrôle de la Cour suprême, veille évidemment et nécessairement à la hiérarchie des normes et que la Cour suprême, compétente pour veiller au respect de la loi, contrôle le respect de la hiérarchie des normes.

**Le Conseil d'Etat aurait une préférence pour cette dernière solution. Cet article serait à insérer à la suite de l'article sur la Cour suprême:**

**„Art. 92. Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures."**

### 4. Position de la CSL

Notre Chambre souhaite que la réforme de la Constitution modifie de manière substantielle le contrôle de constitutionnalité existant afin de renforcer la sécurité juridique en évitant que des lois inconstitutionnelles entrent en vigueur (contrôle a priori) ou le restent (renforcement du pouvoir des juges et de la sanction des arrêts du juge constitutionnel).

La proposition du Conseil d'Etat vise à supprimer le système de la question préjudicielle et devrait donc faciliter le contrôle a posteriori des lois. En ce sens, notre Chambre salue cette avancée.

La Chambre des salariés propose en outre d'agir à deux niveaux:

– créer un contrôle a priori de toutes les lois votées non encore promulguées et
– ouvrir le contrôle a posteriori de tout acte de la puissance publique aux chambres professionnelles et au Conseil d'Etat,
– renforcer l'autorité des sentences de non-constitutionnalité prononcées par le juge constitutionnel.

En premier lieu, notre Chambre demande l'introduction d'un contrôle a priori de toutes les lois votées non encore promulguées.

#### 4.1. *Contrôle a priori de toutes les lois votées avant leur promulgation*

En France[4], le Conseil constitutionnel statue sur la conformité à la constitution des lois avant leur promulgation et sur celle des engagements internationaux avant leur ratification ou approbation lorsqu'il est saisi par le Président de la République, le premier ministre, le président du Sénat, celui de l'Assemblée nationale, 60 députés ou 60 sénateurs. Ses décisions, qui interviennent avant l'entrée en vigueur des dispositions contestées, peuvent les censurer de façon totale ou partielle et empêcher leur entrée en vigueur.

Ce contrôle porte sur l'intégralité de la loi déférée au juge constitutionnel[5] et aussi sur les lois antérieures modifiées, complétées ou affectées par cette nouvelle loi déférée.

S'inspirant de cet exemple, la CSL propose de créer un contrôle similaire dans l'ordre juridique luxembourgeois.

Ce contrôle pourrait avoir lieu sur saisine du juge constitutionnel[6]:

– par dix députés

  Ceci permet d'accorder à la minorité parlementaire le droit de saisir le juge constitutionnel de questions législatives particulièrement sensibles avant la promulgation de la loi adoptée avec les voix de la majorité. En ce sens serait compensée l'absence de bicamérisme qui peut rééquilibrer les forces politiques en présence, ainsi que l'abandon du pouvoir de sanction grand-ducal.
– par l'autorité de promulgation (qui selon la réforme ne sera plus le Grand-Duc)
– par le Conseil d'Etat

---

4 En France, il existe un contrôle a priori des lois votées avant leur promulgation et un contrôle a posteriori des lois en vigueur par voie d'exception avec renvoi préjudiciel.

Au Portugal, le juge constitutionnel peut être saisi aussi bien avant la promulgation d'une norme qu'après celle-ci par le biais du contrôle „abstrait". Les décisions déclarant l'inconstitutionnalité d'une norme dans ce cadre ont des effets *erga omnes* et équivalent à une annulation.

source: http://www.senat.fr/lc/lc208/lc208.pdf

5 Le terme „juge constitutionnel" a été choisi au vu de la discussion existante et non encore tranchée autour de la création d'une Cour suprême. Il sera à adapter en fonction de la réponse à cette question.

6 idem au 5

– par les chambres professionnelles.

La saisine ne peut intervenir que pendant le délai de promulgation du texte voté. La saisine suspend la promulgation du texte.

La Cour dispose d'un délai d'un mois pour se prononcer, ce délai pouvant être ramené à quelques jours en cas d'urgence à la demande du Gouvernement.

Lorsque le juge constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci peut être promulguée.

A l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution fait obstacle à sa promulgation. La procédure législative qui a conduit à l'adoption d'une telle loi se trouve annulée et il n'y a d'autre solution que de la reprendre dès l'origine, sauf si le motif de non-conformité constitue un obstacle déterminant supposant, par exemple, une modification préalable de la Constitution elle-même.

Enfin, la Cour peut décider qu'une loi est en partie conforme à la Constitution. Dans une telle hypothèse, plus fréquente que la précédente, la loi peut être promulguée à l'exception de ses articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution (et à condition que ceux-ci soient „séparables" de l'ensemble du dispositif).

*Proposition de texte:*

*„Toutes les lois peuvent être soumises, avant leur promulgation, au juge constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution, sur saisine, soit de dix députés, soit de l'autorité de promulgation, soit des chambres professionnelles, soit du Conseil d'Etat.*

*Le juge constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois de sa saisine. Toutefois, à la demande du gouvernement, s 'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.*

*La saisine du juge constitutionnel suspend le délai de promulgation.*

*Lorsque le juge constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci peut être promulguée.*

*A l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution fait obstacle à sa promulgation.*

*La Cour peut décider qu'une loi est en partie conforme à la Constitution. Dans une telle hypothèse, la loi peut être promulguée à l'exception de ses articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution."*

En deuxième lieu, notre Chambre demande un élargissement du contrôle a posteriori de toutes les lois votées et promulguées.

### 4.2. *Contrôle a posteriori des lois en vigueur*

Selon la proposition du Conseil d'Etat, le juge ordinaire deviendra compétent pour veiller au respect de la conformité de la norme inférieure avec la norme supérieure[7], dans le cadre de tout litige, ce par voie d'exception.

Quand sera invoquée la violation des droits et libertés constitutionnellement garantis, le juge ne devra plus poser de question préjudicielle au juge constitutionnel, mais pourra lui-même vérifier la compatibilité de l'acte invoqué – que ce soit une loi, une décision administrative ou tout autre acte de la puissance publique – face à la Constitution.

Sa décision pourra, le cas échéant, faire l'objet d'un appel, voire d'un pourvoi en cassation, qui pourra englober la question de constitutionnalité soulevée devant les premières instances.

---

7 Au Portugal, tous les juges portugais étant compétents, en vertu de la constitution, pour apprécier la conformité d'une disposition à la loi fondamentale, il n'existe pas de question préjudicielle. Le juge constitutionnel est appelé à statuer sur les décisions juridictionnelles rendues sur la conformité des normes à la constitution par le biais du contrôle „concret". Sa décision ne vaut qu'entre les parties. Toutefois si la même norme est jugée inconstitutionnelle dans trois affaires distinctes, les pouvoirs publics ont la possibilité de demander au juge d'exercer son contrôle „abstrait" pour obtenir l'annulation de la norme en question.

**Notre Chambre propose que ce contrôle puisse se faire tant par voie d'exception[8] dans le cadre d'un litige concret intenté devant les juridictions administratives et judiciaires, que par voie d'action[9] hors du cadre de tout procès, mais ce uniquement par les chambres professionnelles ou le Conseil d'Etat et directement devant le juge constitutionnel, à l'instar du contrôle a priori (voir supra).**

**Seul le recours par voie d'exception serait ouvert aux particuliers, tandis que les deux recours par voie d'exception et d'action seraient ouverts aux chambres professionnelles et au Conseil d'Etat.**

**En effet, le droit de saisir directement le juge constitutionnel doit rester strictement limité pour éviter les encombrements de cette juridiction par des recours fantaisistes[10].**

Cet élargissement des voies de recours a pour dessein d'assurer le respect de la hiérarchie des normes et plus particulièrement la prééminence de la Constitution dans l'ordre juridique interne en consolidant le contrôle de constitutionnalité, de sorte à parachever la protection des libertés constitutionnellement protégées.

*Proposition de texte:*

*„Les chambres professionnelles et le Conseil d'Etat peuvent saisir le juge constitutionnel pour contester la constitutionnalité d'une loi, à l'exception des lois portant approbation des traités."*

Le Conseil d'Etat propose simplement que les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

Au titre de la sanction de ce contrôle a posteriori, les normes déclarées inconstitutionnelles seront donc seulement écartées dans le litige en cause.

Se pose néanmoins un problème de sécurité juridique, puisque la norme inconstitutionnelle subsiste dans l'ordre juridique, sans que cette loi ne porte la mention „déclarée inconstitutionnelle". Elle peut donc être de nouveau appliquée partout à chacun n'ayant pas forcément connaissance de la décision intervenue.

Notre Chambre est par conséquent d'avis que le contrôle du juge constitutionnel devrait être assorti d'une sanction plus sévère.

### 4.3. *Renforcement de l'autorité des arrêts du juge constitutionnel*

Selon la proposition ci-dessus, le litige est porté[11] devant le juge constitutionnel soit directement par voie d'action, soit après épuisement des voies de recours ordinaires à travers le pourvoi en cassation.

Dans ces deux hypothèses, si l'arrêt conclut à l'inconstitutionnalité de la norme en cause, alors celle-ci devrait être modifiée ou abrogée par son auteur dans les meilleurs délais et au plus tard dans les six mois de la publication de l'arrêt du juge constitutionnel.

---

8 par „voie d'exception" si au cours d'un litige entre deux parties, l'inconstitutionnalité d'une loi applicable à la matière sur laquelle porte le litige est invoquée, la question d'inconstitutionnalité devra être tranchée de façon préjudicielle avant même que le juge ne statue sur le fond.

9 par „voie d'action": dans ce type de contrôle, le requérant demande directement au juge l'annulation de la loi pour inconstitutionnalité. Il s'agit donc d'un contrôle direct de la loi. La loi inconstitutionnelle sera annulée (ce sera comme si elle n'avait jamais existé).

10 L'accès aux juridictions constitutionnelles est dans la plupart des pays réservé à des catégories limitées de requérants, à savoir:

- le conseil des ministres, les présidents des assemblées législatives à la demande des deux tiers de leurs membres et les personnes physiques ou morales de droit public ou privé en Belgique;
- le président du gouvernement, l'équivalent du médiateur de la République, cinquante députés ou cinquante sénateurs, les autorités exécutives et les assemblées des communautés autonomes pour les seuls recours qui concernent des actes qui empiètent sur le champ de compétences de ces collectivités territoriales en Espagne;
- le président de la République, le premier ministre, un cinquième des députés à l'Assemblée de la République et les représentants de la République dans les régions autonomes au Portugal.

11 directement dans le cas d'un recours par voie d'action ou après épuisement des voies de recours ordinaires dans l'hypothèse du recours par voie d'exception en cas de pourvoi en cassation.

*Proposition de texte:*

*„La disposition déclarée inconstitutionnelle par le juge constitutionnel doit être modifiée ou abrogée par son auteur dans les meilleurs délais et ce au plus tard dans les six mois de la publication de l'arrêt du juge constitutionnel."*

Luxembourg, le 6 février 2013

*Pour la Chambre des salariés,*

*La Direction,*
René PIZZAFERRI
Norbert TREMUTH

*Le Président,*
Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.

*

## DEPECHE DES PRESIDENTS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE, DE LA CHAMBRE DE COMMERCE, DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS, DE LA CHAMBRE DES METIERS ET DE LA CHAMBRE DES SALARIES AU PRESIDENT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

(7.3.2013)

*Objet:* Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (Document parlementaire n° 6030).

Monsieur le Président,

Dans le cadre de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, les chambres professionnelles estiment qu'il serait opportun de prendre en considération leur position commune quant à la consécration des chambres professionnelles dans le texte suprême du pays.

Elles proposent ainsi d'insérer un nouveau chapitre 7 dans la future Constitution, derrière le chapitre 6 réservé au Conseil d'Etat, cet emplacement paraissant approprié compte tenu notamment de la participation des chambres professionnelles dans le processus législatif du pays. Les chambres professionnelles soulignent que cet emplacement devra bien entendu faire partie de la réflexion globale sur le réagencement de la future Constitution, pour tenir compte, notamment, de la proposition du Conseil d'Etat de faire coexister, à l'avenir, les établissements publics, d'une part, et les chambres professionnelles, d'autre part. L'avantage de la solution proposée par les cinq chambres professionnelles réside dans le fait que toutes les dispositions les concernant seraient groupées dans un seul article.

La proposition des chambres professionnelles repose sur différentes considérations.

Tout d'abord les chambres professionnelles jouissent en effet d'une importante représentativité socioprofessionnelle étant donné qu'elles regroupent, représentent et agissent en faveur de toutes les personnes physiques et morales actives dans le pays.

Ce mécanisme permet aux ressortissants des chambres professionnelles de participer à la vie sociopolitique du pays notamment par le biais de leur fonction consultative et de leur droit d'initiative législative.

L'importance de ce mécanisme de représentation engendre la nécessité d'intégrer les chambres professionnelles dans la Constitution, texte suprême du pays.

Le second argument en faveur d'une assise constitutionnelle des chambres professionnelles concerne leur mission en tant qu'organes consultatifs intervenant dans le processus législatif du pays, de même que leur droit d'initiative législative. La participation des chambres professionnelles dans le processus

législatif doit être ancrée dans la Constitution, alors que c'est le texte fondamental qui organise ce processus.

Afin d'assurer au mieux les missions qui sont les leurs, les chambres professionnelles doivent disposer d'un pouvoir réglementaire garant de leur indépendance financière qui se traduit notamment par la possibilité de percevoir des cotisations à charge de leurs ressortissants.

Les chambres professionnelles rappellent finalement que le Conseil économique et social avait déjà émis la proposition d'ancrer leur existence dans la Constitution dans son avis du 28 février 1989, et que le Conseil d'Etat s'est également prononcé en faveur de cette approche très récemment.

Les chambres professionnelles se permettent dès lors de vous soumettre, ci-joint, une proposition d'article qui a été élaborée de concert par les cinq chambres professionnelles et qui emporte leur soutien plein et entier.

Les chambres professionnelles se tiennent à votre disposition pour vous exposer leur position de vive voix et se proposent de vous rencontrer à cette fin, selon votre meilleure convenance.

Les chambres professionnelles vous prient d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de leur haute considération.

Marco GAASCH
*Président*
*Chambre d'Agriculture*

Michel WURTH
*Président*
*Chambre de Commerce*

Emile HAAG
*Président*
*Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics*

Roland KUHN
*Président*
*Chambre des Métiers*

Jean-Claude REDING
*Président*
*Chambre des Salariés*

*

## PROPOSITION DU NOUVEL ARTICLE 104 ELABORE PAR LES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

### Chapitre 7. *Des chambres professionnelles*

**Art. 104.** *Les chambres professionnelles sont des personnes morales de droit public, constituées sur base élective et jouissant de la personnalité juridique. Elles sont créées par la loi.*

*Elles sont appelées à émettre leurs avis sur les projets ou propositions de loi et les projets de règlement dans les conditions à fixer par la loi.*

*Elles ont le droit de faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des députés lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci.*

*La composition, l'organisation et les autres attributions des chambres professionnelles sont réglées par la loi.*

*Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.*

*Pour leur financement, les chambres professionnelles peuvent être autorisées par la loi à percevoir des cotisations à la charge de leurs ressortissants ainsi que la rémunération des services qu'elles peuvent rendre. La loi peut autoriser les chambres professionnelles à fixer, par voie de règlement, les taux et les modalités de calcul de ces cotisations et rémunérations.*

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

# 6030/12

# N° 6030[12]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

# PROPOSITION DE REVISION

**portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

* * *

## AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(18.6.2013)

### INTRODUCTION

1. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'est saisie, de sa propre initiative, d'une proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée le 21 avril 2009 au nom de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés, ci-après désignée par *„Commission parlementaire"* (doc. parl. n° 6030).

Cette Proposition de réforme a fait l'objet d'une prise de position du gouvernement en conseil en date du 15 juillet 2011. Le Conseil d'Etat a émis son avis sur le texte de la Commission parlementaire le 6 juin 2012.

Ont également pris position à l'égard de la Proposition précitée:

– diverses autorités judiciaires,

– le Conseil de l'ordre des avocats du Barreau de Luxembourg.

Par ailleurs, le gouvernement a communiqué au Conseil d'Etat un projet de révision des articles 76 à 83 de la Constitution traitant du gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et de l'article 116 ayant pour objet des dispositions transitoires et supplémentaires. Il s'agit du document parlementaire n° 5339. Le Conseil d'Etat a examiné également ces dernières propositions gouvernementales dans le cadre de son avis du 6 juin 2012.

2. Si la Chambre a décidé de prendre position par rapport à la proposition de révision constitutionnelle susvisée, la raison en est double.

En premier lieu, parce que la Chambre représente les intérêts des fonctionnaires et employés publics qui constituent une tranche importante de la population du pays. Elle se croit donc autorisée voire obligée de faire entendre sa voix au sujet de la réforme constitutionnelle envisagée.

En second lieu, les fonctionnaires et employés publics, même si, en règle générale, ils ne détiennent pas de pouvoirs de décision propres, sont des auxiliaires importants des autorités qui détiennent des pouvoirs d'ordre législatif, réglementaire et judiciaire.

### Chapitre 1: *Caractères de notre Constitution*

3. La Constitution, telle que nous la connaissons aujourd'hui, a une longue évolution. Au cours des règnes des rois des Pays-Bas, également Grands-Ducs de notre pays, ceux-ci tenaient jalousement à sauvegarder leurs pouvoirs souverains, et ils n'ont cédé progressivement certaines de leurs prérogatives à des autorités luxembourgeoises que sous la pression des classes bourgeoises, et surtout des révolutions qui ont eu lieu en Europe au cours du 19e siècle.

Si ces monarques néerlandais se voyaient contraints d'accorder plus de droits politiques à leurs sujets, les autorités grand-ducales ont dû procéder avec tact et patience pour ne pas trop froisser les sensibilités des souverains précités.

Cette attitude se retrouve encore dans la Constitution de 1868 qui est restée partiellement en vigueur, quitte à ce qu'elle ait été modifiée à d'itératives reprises dans un sens plus démocratique. Ces réformes

constitutionnelles se sont faites notamment en 1919 et 1948. Spécialement, cette dernière modification constitutionnelle a fait un grand pas vers la démocratisation de notre Constitution en accordant aux Luxembourgeois plus de libertés et de droits politiques. A partir des années 1970, la Constitution a été adaptée plusieurs fois.

4. Les dernières réformes constitutionnelles ne sont pas toujours dues à des circonstances exclusivement indigènes. Ainsi, la modification constitutionnelle de 1956 a prévu un transfert partiel des compétences définies par la Constitution à des Autorités internationales, notamment communautaires. Il a par exemple été ajouté un article 49bis disposant que *„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"*.

Il a toujours été admis que les traités internationaux ratifiés par le Grand-Duché priment les lois nationales, y compris la Constitution. La révision constitutionnelle de 1956 comporte la conséquence que notre pays doit appliquer des règles communautaires, même si cela ne lui plaît pas tellement, quand celles-ci ont été décidées par le Conseil ou les autres organes de l'Union Européenne.

5. Un autre événement international a eu une répercussion sensible sur notre Constitution. Il s'agit du fameux arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire dite *„Procola"*. La Cour a décidé, dans le cadre du régime des quotas laitiers, qu'il était contraire à la Convention Européenne des droits de l'homme signée le 4 novembre 1950 que le Conseil d'Etat pouvait émettre un avis sur un projet de règlement grand-ducal et, comme Comité du contentieux, statuer comme juridiction administrative sur un recours introduit contre le règlement grand-ducal en question.

La conséquence juridique de cet arrêt de la Cour de Strasbourg a été que le Conseil d'Etat a été privé de ses attributions juridictionnelles. Celles-ci ont été transférées à deux juridictions administratives. L'article 95bis de la Constitution, qui a été introduit à la suite de l'arrêt susvisé de la Cour de Strasbourg, prévoit désormais que *„le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi"*.

L'article 95bis susvisé a eu pour effet d'introduire le double degré de juridiction en matière administrative, le Tribunal administratif comme juridiction de première instance, et la Cour administrative comme Cour d'appel. Par contre, le Comité du contentieux du Conseil d'Etat ne comportait qu'une seule instance, et un recours contre ses décisions n'était pas possible. Le double degré de juridiction existant en matière administrative présente cependant toujours une lacune, alors que, contrairement aux juridictions de nature judiciaire, qui connaissent un recours en cassation, un tel recours n'existe pas encore en matière administrative.

6. D'autre part, des décisions de juridictions internationales, et notamment de la Cour européenne des droits de l'homme, si elles n'ont pas directement infirmé des dispositions constitutionnelles, ont du moins fait ressortir des lacunes de celle-ci dans le domaine des libertés publiques et des droits fondamentaux garantis par notre Constitution.

Les arrêts rendus par la Cour européenne précitée assurent aux justiciables une protection renforcée en leur assurant un procès équitable devant avoir lieu dans un délai raisonnable devant un tribunal indépendant et impartial. De tels droits ne se dégagent pas de notre Constitution. On doit donc tirer la conclusion qu'il y a le risque que celle-ci reste en retrait par rapport aux droits garantis aux citoyens par des traités internationaux.

A ce sujet, on peut se référer à l'avis du Conseil d'Etat, dans lequel celui-ci cite une proposition de la Commission de Venise qui s'est également prononcée sur le projet de réforme de notre Constitution. Au sujet des libertés fondamentales garanties aux citoyens, la Commission de Venise fait la réflexion suivante:

> *„Le texte du chapitre sur les libertés publiques et les droits fondamentaux ne correspond pas entièrement aux traités internationaux en la matière applicables au Luxembourg, notamment en ce qui concerne les restrictions aux droits et libertés. Afin d'éviter toute ambiguïté à cet égard, et si le constituant ne souhaite pas reprendre systématiquement le texte des traités en cause, on peut se demander s'il ne faudrait pas préciser clairement dans la Constitution que les dispositions normatives de conventions internationales relatives aux droits de l'homme sont d'applicabilité directe et priment l'ensemble du droit interne"*.

7. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que les suggestions faites par la Commission de Venise méritent d'être examinées et auraient pour effet de garantir que les libertés et droits fondamentaux des citoyens habitant le territoire du Grand-Duché sont toujours à la hauteur des libertés assurées par les traités internationaux et la jurisprudence arrêtée par les autorités judiciaires internationales.

## Chapitre 2: *Les arguments invoqués par les pouvoirs publics pour une révision de notre Constitution*

8. Les adaptations constitutionnelles, assez fréquentes au cours des dernières années, ont porté seulement sur l'un ou l'autre article. Elles n'ont pas modifié la Constitution dans son ensemble. Les raisons invoquées par la Chambre des députés, par le gouvernement et le Conseil d'Etat, pour une réforme globale, ont été de deux ordres.

A. L'âge respectable de notre Constitution qui s'approche de son 145e anniversaire a aidé à creuser des divergences toujours plus voyantes entre la Constitution écrite et la Constitution vécue, rendant la lecture et la compréhension des textes constitutionnels de moins en moins aisée.

B. Les difficultés de compréhension à la suite d'un langage suranné et des formules dépassées ont eu pour conséquence que les termes et concepts que l'actuelle Constitution emploie ne correspondent plus à la signification qu'ont les mêmes termes de nos jours.

9. Si la Chambre ne veut pas réfuter les arguments susvisés, elle croit néanmoins utile de nuancer quelque peu la critique d'une Constitution qui ne serait plus de son temps et qu'il faudrait remplacer au plus vite.

La Chambre attire en premier lieu l'attention des autorités sur le fait que la Constitution luxembourgeoise s'est inspirée fortement de la Constitution belge de 1830 qui, en son temps, a été l'une des Constitutions les plus modernes d'Europe. Notre pays a encore repris en 1948 des dispositions constitutionnelles belges. Le Grand-Duché de Luxembourg se trouve donc, quant à la démocratie, quasiment à la hauteur de la Belgique dont il n'est cependant pas connu qu'elle entend réformer fondamentalement sa Constitution.

10. La Belgique est caractérisée par une Monarchie constitutionnelle ayant à sa tête un Roi qui, aujourd'hui encore, participe ensemble avec la Chambre des Représentants et le Sénat au pouvoir législatif.

Ceci n'est plus le cas pour le Grand-Duché depuis la révision constitutionnelle du 12 mars 2009. En effet, le Grand-Duc n'exerce plus le droit de sanctionner une loi mais seulement celui de la promulguer, une attribution qui relève du pouvoir exécutif. D'autre part, la loi à promulguer par le Grand-Duc doit être contresignée par un ministre.

En Belgique, il ne semble pas exister un fort courant pour changer de façon globale la Constitution et amputer les pouvoirs royaux. On a au contraire vu qu'en Belgique, en présence des difficultés éprouvées par les partis politiques pour former un gouvernement, le Roi a pu jouer le rôle d'un médiateur et a contribué de façon décisive à surmonter ces difficultés politiques.

11. Il n'est pas contesté qu'il y ait une différence entre la Constitution écrite et la Constitution telle qu'elle est appliquée en fait. La Chambre préfère cette expression plutôt que celle de Constitution vécue. Cette dernière notion pourrait être interprétée comme si les citoyens ressentiraient fortement cette différence entre les deux faces de la Constitution. En réalité, pour la plus grande partie de notre population, cette différence d'appréciation de la Constitution ne constitue pas un problème qui les préoccupe fortement.

La critique de notre Constitution vise avant tout les pouvoirs du Grand-Duc. Celui-ci est censé exercer le pouvoir exécutif par la promulgation des lois, en prenant des règlements grand-ducaux, ou en procédant à la nomination de fonctionnaires. Or, en réalité, ces actes juridiques sont préparés par le gouvernement et le Grand-Duc ne fait que les signer.

Cet état de choses ne saurait être nié. Il se pose cependant la question de savoir si la différence entre Constitution écrite et Constitution vécue peut être limitée au seul Grand-Duc et ne devrait pas s'appliquer également, peut-être à un moindre degré, à la Chambre des députés et au gouvernement. Examinons successivement cette question pour la Chambre des députés et ensuite pour le gouvernement.

12. Quant à la Chambre des députés, la Constitution règle bien les conditions d'élection des députés, les incompatibilités avec la fonction de député, la procédure de vote des lois, et le mode suivant lequel la Chambre exerce ses attributions.

Notre Parlement a le souci de respecter ces exigences constitutionnelles. Mais tout le monde sait qu'à part la Constitution, la Chambre des députés applique également des règles spéciales. Il s'agit du régime des partis politiques qui sont des organisations sans statut juridique. Ces partis sont, seulement depuis peu, mentionnés dans la Constitution, à savoir en son article 32bis, qui est libellé comme suit: *„Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique"*.

Il s'agit en l'occurrence d'une déclaration de principe sans qu'en vertu de la Constitution les partis politiques disposent de pouvoirs constitutionnels propres. En réalité, le pouvoir effectif des partis politiques dépasse les *„missions"* leur conférées par l'article 32bis précité.

En pratique, un candidat-député est bien inspiré de tout faire pour figurer sur la liste des candidats d'un parti politique pour avoir des chances de se faire élire. En effet, seul un parti politique dispose des moyens financiers et organisationnels requis pour faire élire un maximum de ses candidats à la Chambre. Un candidat isolé n'a guère de chances de devenir député.

Le congrès d'un parti décide avec quel autre parti ce premier forme une coalition. Celle-ci représente nécessairement la majorité à la Chambre. Les partis ne figurant pas dans une coalition constituent l'opposition. Pour des projets de loi sensibles, telle la loi budgétaire, la coalition majoritaire fait toujours prévaloir ses vues et vote pour le budget. L'opposition se prononce généralement contre cette loi financière, avec l'argument qu'elle n'a pas confiance dans le gouvernement et dans la coalition majoritaire. De tels procédés ne sont pas prévus par la Constitution.

En cas de vote d'un projet de loi important pour la coalition majoritaire, un député membre de celle-ci fait bien de suivre le vote préconisé par son parti, sous peine de s'exposer à des reproches et avec l'alternative de devoir, le cas échéant, siéger comme député indépendant voire devoir trouver un autre parti disposé à l'accueillir.

13. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voudrait pas critiquer le système préexposé. Celui-ci est démocratique, n'est pas directement anticonstitutionnel et se pratique sensiblement de la même façon dans tous régimes parlementaires. Toutefois, ne devons-nous pas opposer, dans ce cas également, la Constitution écrite et la Constitution vécue? La disposition constitutionnelle interdisant à un député de se référer à des commettants représente la Constitution écrite. La pratique suivie par les députés constitue la Constitution vécue. Ne serait-il pas indiqué que la Constitution future soit plus précise en ce qui concerne le rôle réel joué par les partis politiques dans la procédure législative?

14. Quant au gouvernement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se limite à constater que les ministres sont désignés par le congrès des partis ayant décidé de former ensemble le gouvernement. Ce congrès décide également de quels départements le futur ministre sera le titulaire. La nomination des ministres en cause et les départements ministériels qui leur sont attribués font l'objet d'un arrêté de nomination pris par le Grand-Duc. Par quelle autre alternative pourrait-on remplacer cette nomination des ministres?

15. La Chambre constate qu'il est plus facile de décider de transformer, sur le plan des principes, une Constitution écrite en une Constitution vécue, que de réaliser en pratique une telle opération. Par ailleurs, dans une telle approche il ne suffit pas, aux yeux de la Chambre, d'opérer des modifications constitutionnelles quant aux attributions du Grand-Duc, mais il serait indiqué de ne pas exclure de cette révision les autres pouvoirs constitutionnels.

### Chapitre 3: *Priorité de modifier certaines lois essentielles*

16. Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il serait plus nécessaire, avant de réviser globalement la Constitution, de changer certaines législations ayant l'âge de la Constitution de 1868, ou même un âge plus avancé encore. La Chambre voudrait analyser en premier lieu le Code Pénal et procéder ensuite à l'examen de notre législation fiscale (droits d'enregistrement).

Le Code pénal est entré en application par la loi du 16 juin 1879. La législation sur les droits d'enregistrement a été mise en vigueur par la loi du 22 frimaire an VII (1793!). La Chambre pourrait encore

se référer à la loi du 27 décembre 1817, d'origine néerlandaise, sur les droits de succession, quitte à ce que cette dernière loi ait été adaptée notamment quant au taux des droits de succession à payer.

La Chambre entend cependant limiter son analyse à notre législation pénale et à celle relative aux droits d'enregistrement.

A. *Le Code pénal*

17. Celui-ci contient des articles aujourd'hui complètement dépassés par les événements et tout à fait anachroniques. A titre d'illustration, la Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait citer quelques exemples:

1. Le livre II du Code pénal, titre Ier, chapitre Ier est intitulé *„Des attentats et des complots contre le (Roi) Grand-Duc, contre la famille royale grand-ducale et contre la forme du Gouvernement."* Le Roi y visé est évidemment le roi des Pays-Bas qui, jusqu'en 1890, était également Grand-Duc de notre pays. Les articles 101 à 111 du Code pénal reprennent les peines applicables aux infractions y visées.

18.

2. *„Des crimes contre la sûreté intérieure de l'Etat"*

   L'article 124 du Code pénal dispose:

   *„L'attentat dont le but sera d'exciter la guerre civile, en armant ou en portant les citoyens ou habitants à s'armer les uns contre les autres, sera puni de la réclusion de quinze à vingt ans"*.

   Les articles 125 à 135 du Code pénal sont du même niveau.

3. Les infractions commises par les ministres des cultes dans l'exercice de leur ministère.

   **Art. 267:** *„Sera puni d'une amende de 500 euros à 5.000 euros tout ministre d'un culte qui procédera à la bénédiction nuptiale avant la célébration du mariage civil"*.

   **Art. 268:** *„Les ministres des cultes qui, dans des discours prononcés ou par des écrits lus, dans l'exercice de leur ministère, et en assemblée publique, ou par un écrit contenant des instructions pastorales, en quelque forme que ce soit, auront attaqué directement le Gouvernement, une loi, un arrêté (royal) grand-ducal ou tout autre acte de l'autorité publique, seront punis …"*.

On se croirait vraiment en plein milieu du 19e siècle. On pourrait objecter que les textes cités sont tombés en désuétude et ne sont plus appliqués en pratique. Cela devrait être logiquement le cas. Mais la question se pose s'il ne serait pas nécessaire de débarrasser le code pénal de pareils anachronismes.

19.

4. A part les dispositions précitées, le Code pénal contient encore des dispositions curieuses. On peut citer à cet égard les sections II et III du Titre IX chapitre 1er. Ces sections comprennent les articles 468 à 487 se rapportant au vol commis à l'aide de violences ou menaces et des extorsions, ce qu'on qualifie aujourd'hui de vol qualifié. Ces articles sont caractéristiques de la vie à la campagne au 19e siècle (rues non éclairées, transport de personnes par calèches exposées aux attaques de brigands, surtout hors des villages). D'où la distinction entre le vol de nuit (vol commis une heure avant le lever du soleil ou une heure après son coucher) et le vol commis pendant le jour puni moins sévèrement. Il s'agit donc de déterminer l'heure exacte de l'infraction pour caractériser la nature du vol.

Le vol commis en été, vers 18 heures, est moins sévèrement puni que le vol ayant lieu vers la même heure en hiver. Le vol commis la nuit est puni encore plus rigoureusement s'il a été commis par deux ou plusieurs personnes. Le vol réalisé à l'aide de violences ou de menaces dans les chemins publics comporte également une peine renforcée. Ne sont pas des chemins publics, l'espace de chemins qui est bordé de maisons, ou d'un chemin de fer.

20. Les notions susvisées n'ont plus de signification réelle aujourd'hui, où il n'existe plus de calèches pouvant être attaquées et où les rues et routes sont éclairées. Néanmoins, les juges saisis de vols qualifiés doivent appliquer les dispositions pénales telles qu'elles figurent au Code pénal tout en disposant heureusement de moyens juridiques pour réduire le taux de la peine à appliquer. On pourrait continuer

à signaler d'autres anomalies figurant dans le Code pénal. Cependant, tel n'est pas l'objectif du présent avis, mais la Chambre des fonctionnaires et employés publics se permet d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur le fait qu'il serait temps de réformer le Code pénal en vue de l'adapter aux réalités de notre époque.

B. *La législation sur les droits d'enregistrement*

21. On ne saurait mieux qualifier le caractère archaïque de cette législation qu'en reproduisant les critiques formulées par les codificateurs dans l'introduction du Code fiscal n° 6 page 3 en rapport avec les droits fiscaux en question. La Chambre des fonctionnaires et employés publics reproduit ci-après un extrait de leurs critiques.

*„Les impôts que l'on qualifie généralement de droits d'enregistrement continuent d'être régis, dans leurs principes essentiels, par des lois remontant soit à la période révolutionnaire française, soit au régime hollandais.*

*En effet, la structure fondamentale des droits d'enregistrement proprement dits reste conditionnée par la loi du 22 frimaire an VII, le droit de timbre ainsi que les droits d'hypothèque répondent toujours aux principes de perception énoncés respectivement par la loi du 13 brumaire an VII et celle du 21 ventôse de la même année, et la liquidation des droits de succession et de mutation par décès suit toujours les règles générales établies par la loi du 27 décembre 1817.*

*Certes, plusieurs lois importantes, parmi lesquelles il faut citer surtout celle du 23 décembre 1913 ont, par la suite, apporté des innovations intéressantes, mais il faut bien convenir que la plupart de ces dispositions s'inspiraient moins de considérations tendant vers une rationalisation et une simplification de la perception des droits que de préoccupations d'ordre financier et budgétaire.*

*La pléthore de lois, décrets, arrêtés, avis et décisions qui, depuis plus d'un siècle et demi, se sont greffés sur les dispositions organiques, ont fini par réduire cette législation, limpide et solide à ses débuts, à un amalgame de textes au milieu duquel le contribuable se sent perdu et où le professionnel même a de la peine à se retrouver.*

*On peut dès lors regretter que cet ensemble touffu et confus, cette complexité de notre législation fiscale n'ait pas encore fait place à une oeuvre générale de simplification et de modernisation.*

*Le dernier recueil des textes législatifs concernant les droits et impôts qui sont du ressort de l'administration de l'enregistrement date aujourd'hui de plus de trente ans."*

Le texte précité a été écrit en 1963, donc il y a 50 ans, sans qu'une modernisation significative de la législation des droits d'enregistrement ait été réalisée.

## Chapitre 4: *Position générale de la Chambre des fonctionnaires et employés publics à l'égard des propositions de révision de la Constitution*

22. Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics a constaté dans le chapitre 3 qu'elle voit d'autres priorités législatives que celles touchant la révision de notre Constitution, cela ne veut pas dire qu'elle s'oppose à une telle réforme. Elle voudrait seulement constater qu'à part la volonté de nos pouvoirs constitutionnels d'avoir une Constitution plus actuelle et exprimée dans un langage plus moderne, il n'y a pas d'urgence objective pour introduire une nouvelle Constitution. En effet, on ne constate pas de lacunes graves requérant, sans tarder, une adaptation fondamentale de celle-ci. Par ailleurs, même si une telle réforme constitutionnelle s'imposait, elle pourrait se limiter à quelques articles qui donnent lieu à critique.

23. La Chambre constate que la proposition de réforme la plus étendue de la Constitution vient de la Commission parlementaire. Celle-ci déclare que sa proposition constitue un compromis qui permettrait d'obtenir la majorité visée par l'article 114 de la Constitution (deux tiers des voix). La Commission susvisée a essentiellement en vue les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc, dont elle veut transférer certains au gouvernement.

Ce dernier, ainsi que le Conseil d'Etat, adoptent à cet égard une position plus modérée et ne suivent pas toutes les réformes préconisées par la Commission parlementaire.

24. La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'entend pas prendre position à l'égard de tous les articles constitutionnels dont une modification est à l'ordre du jour. Elle limite son examen aux modifications essentielles proposées ainsi qu'à celles touchant plus particulièrement ses affiliés. Elle n'entend pas prendre position quant à la structure formelle de la nouvelle Constitution à élaborer.

Avant d'examiner plus en détail les principales attributions que la Commission parlementaire envisage d'enlever au Grand-Duc pour les conférer au gouvernement, la Chambre estime indiqué de faire quelques remarques générales sur le rôle que joue le Grand-Duc sur le plan politique de notre pays.

Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. Ce rôle n'est, à ce stade, pas contesté, du moins pas par un courant significatif de la population. Le Chef d'Etat représente notre pays à l'étranger. Bien que le Grand-Duché de Luxembourg constitue un petit pays, il bénéficie néanmoins d'une assez grande considération à l'étranger. Une part essentielle de celle-ci revient au prestige dont le Grand-Duc et sa famille jouissent dans le monde, ce qui facilite à notre gouvernement des contacts qui sont importants, notamment pour notre économie.

25. La Chambre trouverait anormal que le Grand-Duc devrait céder une part appréciable de ses pouvoirs constitutionnels à un autre pouvoir dans le but essentiel que le Grand-Duché dispose d'une Constitution plus *„moderne"*. D'autre part, on n'a pas entendu dire que le Grand-Duc abuserait de ses pouvoirs constitutionnels et que, pour cette raison, il faudrait les diminuer pour assurer un meilleur équilibre des pouvoirs.

26. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne s'opposerait pas à l'idée qu'on pourrait associer de façon plus étroite encore le gouvernement aux pouvoirs du Grand-Duc dans l'exercice du pouvoir exécutif, tout en lui laissant, quant à la forme, la plupart des pouvoirs dont il dispose actuellement.

La Chambre se propose d'analyser la réforme constitutionnelle proposée sous les aspects suivants:

- le cadre général de la révision constitutionnelle,
- la suppression de certains articles de l'actuelle Constitution,
- l'examen des différentes propositions soumises par la Commission parlementaire, le gouvernement et le Conseil d'Etat,
- l'analyse des textes constitutionnels touchant plus particulièrement la fonction publique.

### Chapitre 5: *Le cadre général de la révision constitutionnelle*

27. La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient d'abord à faire remarquer que, dans sa présentation actuelle, la révision constitutionnelle proposée ne lui semble pas complète. Deux chapitres devraient probablement y être ajoutés touchant des domaines politiquement sensibles.

Il s'agit de la question des cultes et de la réorganisation de la Justice.

#### *Les cultes*

Cette question est actuellement discutée, souvent avec passion, dans certains milieux et peut être résumée sous le titre *„La séparation de l'Eglise et de l'Etat"*. Il se pose donc, le cas échéant, la question d'une adaptation de l'article 22 de la Constitution.

Cet article a pour objet *„l'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes"* et, d'une façon générale, les rapports entre l'Eglise et l'Etat. Suivant l'article en question, ces relations *„font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des députés"*.

28. A cet égard, aucun des trois pouvoirs constitutionnels n'a encore présenté de propositions quant aux futures relations entre l'Etat et les divers cultes. Le gouvernement a cependant institué une commission d'experts étrangers chargés d'examiner certains aspects soulevés dans le domaine des cultes. Ces experts ont récemment déposé leur rapport qui est discuté avec les instances concernées.

29. Un deuxième problème quant aux cultes tient à l'article 106 de la Constitution, qui prévoit que *„les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi"*. Des

discussions sont menées actuellement pour trouver une solution aux questions délicates qui se présentent. Il ne semble pas qu'une solution rapide soit en vue.

30. La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'entend pas prendre position dans cette question délicate tant que des propositions concrètes n'existent pas. Elle donne toutefois à considérer qu'il faudrait parler des Eglises alors qu'il y a plusieurs cultes reconnus dans notre pays. Par ailleurs, tous les cultes ne sont pas représentés par une Eglise. Ensuite, il faudrait définir ce qu'il convient d'entendre par *„séparation"*. Celle-ci n'est-elle pas déjà réalisée largement? D'autre part, ainsi que le Premier Ministre l'a déclaré, il n'existe pas un seul pays en Europe qui connaisse une séparation totale entre l'Etat et les différents cultes.

*La réorganisation judiciaire*

31. L'organisation judiciaire est actuellement régie par les articles 84 à 95ter de la Constitution. Ce dernier article a créé la Cour constitutionnelle, appelée à statuer par voie d'arrêt sur la conformité des lois avec la Constitution.

L'article 49 de la Constitution prévoit que *„la justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux"*. Il est proposé de supprimer dans cette dernière disposition la référence faite au Grand-Duc. La modification s'imposerait après la consécration constitutionnelle de l'indépendance de la fonction juridictionnelle par rapport aux autres pouvoirs. Telle est du moins la position prise par la Commission parlementaire et par le gouvernement.

32. Le même article dispose que *„les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc"*. La Commission parlementaire propose de supprimer ce deuxième alinéa de l'article 49. Le gouvernement par contre veut maintenir cette disposition. La Chambre des fonctionnaires et employés publics, tout en pouvant marquer son accord avec l'adaptation de l'alinéa 1er de l'article 49, est cependant d'avis qu'il y a lieu de maintenir l'article 49, alinéa 2, dans sa version actuelle. Elle se rallie à cet égard à l'avis du gouvernement que l'exécution des jugements rentre dans les attributions du pouvoir exécutif. Par ailleurs, l'article 40 de la Constitution belge dispose également que *„les décisions des tribunaux sont exécutées au nom du Roi"*.

Les deux pouvoirs constitutionnels précités proposent de modifier par ailleurs d'autres articles relatifs à la justice, qui sont cependant moins importants et il n'y a pas lieu d'y prendre position dans le cadre du présent avis.

33. Outre les adaptations constitutionnelles visées ci-avant, le gouvernement se prononce pour une réforme constitutionnelle plus fondamentale dans le domaine judiciaire. Le Grand-Duché connaît actuellement deux ordres de juridictions, les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs. La plus haute juridiction est constituée par la Cour Constitutionnelle créée par la réforme du 12 juillet 1996. Cette Cour est appelée à juger, sur renvoi par un tribunal civil ou administratif, du problème de la conformité d'une loi avec la Constitution. Les tribunaux tant judiciaires qu'administratifs peuvent cependant trancher la compatibilité d'un traité international avec notre Constitution.

34. Si les pouvoirs constitutionnels veulent réformer sensiblement notre organisation judiciaire, il s'offre à eux trois possibilités.

1. Maintenir la dualité des ordres de juridictions judiciaire et administrative. Il va sans dire que dans cette hypothèse, à part quelques modifications de moindre importance, on ne saurait guère parler de réforme judiciaire importante.
2. Etablir un ordre unique de juridiction par la fusion des deux ordres existants. Une telle solution réglerait le problème de l'absence de pourvoi en cassation en matière administrative et éviterait des jurisprudences divergentes entre tribunaux civils et tribunaux administratifs.

35.

3. La dernière solution, qui est celle préconisée par le gouvernement, consiste à procéder à une unification des deux ordres de juridiction au sommet par la création d'une Cour Suprême qui ferait fonction de Cour de cassation unique, donc tant pour les tribunaux judiciaires que pour les tribunaux administratifs. Cette Cour Suprême pourrait être chargée du contrôle de la compatibilité d'une loi

avec la Constitution. Dans cette hypothèse, on ferait l'économie de l'actuelle Cour constitutionnelle qui n'aurait plus de raison d'être.

On est actuellement au stade de discussion générale quant à la réforme de notre organisation judiciaire. Des textes précis des nouvelles dispositions ne sont pas encore disponibles. Cela vaut aussi pour la création d'un Conseil national de la Justice, bien que le gouvernement semble décidé à créer cette Institution.

Un courant minoritaire des magistrats est assez réticent quant à la création de ce Conseil, craignant que, par cette réforme, la magistrature tomberait sous une plus grande dépendance politique. Le Conseil d'Etat déclare partager l'approche du gouvernement, alors qu'un tel organe pourrait soustraire les magistrats, quant à leur nomination et à la discipline, à toute apparence d'emprise politique. La mise en place d'un tel Conseil est préconisée par le Conseil de l'Europe. Par ailleurs, un tel organe existe déjà dans divers pays d'Europe, notamment en France, et semble avoir produit de bons résultats.

Suivant le gouvernement, le Conseil national de la Justice aurait plusieurs missions:

– garantir l'indépendance de la justice à l'égard des pouvoirs publics et accompagner le fonctionnement de la justice,
– faire des propositions dans le cadre de la nomination des magistrats,
– instruire les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public,
– formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

La composition et le mode de fonctionnement du Conseil national de la Justice seraient déterminés par une loi.

36. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne s'estime actuellement pas suffisamment informée quant aux réformes envisagées dans le domaine de la justice. Elle désire en conséquence réserver sa position en attendant que des textes plus précis soient disponibles. Elle voudrait cependant signaler son exigence que la réforme en question ne se fasse pas contre la volonté des magistrats alors que dans cette hypothèse, un bon fonctionnement de la justice ne pourrait pas être garanti.

37. Les diverses propositions tendant à une révision de la Constitution contiennent encore d'autres idées quant au statut des magistrats, y compris ceux du ministère public, et quant au déplacement des juges. Lesdites propositions de modification ou de précision paraissent utiles et ne soulèvent pas de problèmes de fond, de sorte que la Chambre s'abstient de prendre position à leur égard. Elle insiste cependant pour que les magistrats continuent à être nommés par le Grand-Duc.

### Chapitre 6: *Quant à certains aspects spécifiques de la Constitution*

38. Par opposition à d'autres Constitutions européennes, la Constitution luxembourgeoise est assez sobre. Elle se limite, pour l'essentiel, à des dispositions sur le caractère de l'Etat, sa forme politique, les pouvoirs du Grand-Duc, l'organisation des divers autres pouvoirs publics (Chambre des députés, gouvernement, Justice). Elle énumère finalement les libertés publiques et les droits fondamentaux dont jouissent les citoyens habitant le Grand-Duché. D'autres constitutions européennes sont à cet égard plus expressives. Ainsi, elles contiennent un préambule, s'expriment quant au symbole de l'Etat, et quant à son intégration internationale.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se rallie à cet égard au texte proposé par le Conseil d'Etat dans son article 4. Elle est également d'avis que l'ancrage international du pays doit être plus prononcé dans la future Constitution. Le Conseil d'Etat a par ailleurs estimé que certaines lois, dont le vote est nécessaire en exécution de la Constitution, devraient être adoptées à une majorité qualifiée. II pense à cet égard à une majorité des deux tiers.

Le Conseil d'Etat a proposé cette majorité renforcée dans plusieurs domaines. Tel est par exemple le cas pour la loi électorale, tant en ce qui concerne la Chambre des députés que pour les élections communales. Cette majorité renforcée serait également requise pour le vote de lois dans le cadre de l'article 49bis actuel (cf. sub n° 4 ci-avant). La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut, en principe, être d'accord avec l'exigence d'une majorité renforcée, ce qui impliquerait, le cas échéant, qu'une partie de l'opposition parlementaire devrait voter une telle loi.

### Chapitre 7: *Suppression de certaines dispositions surannées de la Constitution*

39. La Constitution actuelle contient des articles repris de Constitutions antérieures mais qui ont perdu tout caractère d'actualité. La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que ces articles pourraient être abrogés lors d'une prochaine révision, même partielle, de la Constitution, sans attendre une révision globale de celle-ci. Il existe dans notre Loi fondamentale au moins trois articles qui devraient être supprimés.

40. Il s'agit en premier lieu de l'article 21 de la Constitution, qui est libellé comme suit: *„Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale"*. Le Conseil d'Etat a qualifié cet article, dans son avis du 6 juin 2012, de *„disposition d'un autre âge qui n'a plus sa place dans une Constitution du 21e siècle"*. Il serait difficile de prétendre le contraire. Depuis plus d'une centaine d'années, il est manifeste que, pour être valablement marié, il faut passer devant le maire et non devant le curé. En effet, le mariage religieux n'est pas valable aux yeux de la loi. Pourquoi alors maintenir une disposition constitutionnelle qui, du point de vue légal, est un non-sens? Curieusement, la Commission parlementaire a proposé le maintien de l'article 21 dans son texte de révision constitutionnelle, tout en se prononçant pour une Constitution plus moderne. La Chambre rappelle dans ce contexte que l'article 267 du Code pénal sanctionne encore pénalement un prêtre qui a marié religieusement un couple avant que celui-ci ait contracté un mariage civil (cf. point 18-3 ci-dessus).

41. La deuxième disposition constitutionnelle qui pourrait être abrogée est l'article 37 alinéa 6, qui vise le droit du Grand-Duc de déclarer la guerre et la cessation de celle-ci après avoir été autorisé par la Chambre des députés dans les conditions de l'article 114 alinéa 2 de la Constitution. A une époque où tout est entrepris par les autorités internationales pour maintenir la paix, il semble curieux que notre pays, qui a subi, à de nombreuses occasions, les affres d'une guerre, puisse consacrer encore une pensée à une nouvelle guerre et régler dans sa Constitution la compétence légale pour déclarer la guerre, ou la faire cesser.

42. La troisième disposition qui pourrait disparaître de la Constitution est l'article 98, qui a la teneur suivante: *„il peut être formé une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi"*. A une époque où nous ne connaissons, depuis près de cinquante ans, plus de service militaire obligatoire, il est curieux de maintenir la possibilité légale de créer une garde civique, utile peut-être au 19e siècle. La Commission parlementaire a proposé de ne plus maintenir cet article dans la future Constitution. On ne saurait qu'approuver cette proposition.

### Chapitre 8: *Le Grand-Duc*

43. La proposition de révision de la Constitution présentée par la Commission parlementaire porte essentiellement sur la réforme de nos Institutions, et notamment sur les attributions constitutionnelles du Grand-Duc. Suivant les auteurs, celui-ci jouit formellement d'un certain nombre de pouvoirs dans le domaine de l'exécutif qui, en fait, sont exercés par le gouvernement. Il serait donc logique de faire coïncider pouvoirs de droit et pouvoirs de fait en transférant du Grand-Duc au gouvernement un certain nombre d'attributions constitutionnelles. Telle est du moins la position de la Commission parlementaire. Si le gouvernement et le Conseil d'Etat partagent, en principe, la position de cette Commission, ils n'ont pas suivi cette dernière sur tous les points.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics aura l'occasion d'exposer, dans les pages qui suivent, sa position quant au transfert de pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc au gouvernement.

Avant d'examiner les pouvoirs du Grand-Duc, il est indiqué de se pencher sommairement sur certaines questions dynastiques.

44. *La succession au trône*

En application de l'article 3 de la Constitution, *„la Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1er du traité de Londres du 11 mai 1867"*.

Cet article constitutionnel a soulevé de la part des autres pouvoirs constitutionnels la critique que l'Etat ne peut pas continuer à abandonner à des textes externes à la Constitution la définition des règles

essentielles du fonctionnement des institutions étatiques. A cet égard, une simple référence au pacte de famille de Nassau est difficilement compatible avec le principe de la souveraineté nationale sur laquelle est fondée la Constitution.

Par ailleurs, les auteurs susvisés critiquent le fait que l'article 3 précité parle de la *„Couronne du Grand-Duché"*, terminologie qui semble actuellement désuète. La Commission parlementaire, le gouvernement et le Conseil d'Etat présentent un libellé légèrement différent mais ayant la même portée. Ainsi, le texte proposé par la Commission parlementaire a le libellé suivant:

*„Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.A.R. – Adolphe Guillaume Auguste Charles Frédéric de Nassau par ordre de primogéniture et de représentation"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics reconnaît le bien-fondé des arguments invoqués ci-dessus et peut se rallier au nouveau texte précité.

45. *La régence*

Celle-ci s'opère par la mort du Grand-Duc au cas où son successeur est encore mineur, ou si le Grand-Duc est dans l'impossibilité de régner. Suivant l'article 6 de la Constitution, la régence est exercée conformément au pacte de famille (de Nassau). Cette disposition rencontre la même critique que celle touchant l'article 3 de la Constitution.

Il est donc proposé de remplacer la référence au pacte de famille par une disposition prévoyant qu'en cas de mort du Grand-Duc, si son successeur est encore mineur, ou si le Grand-Duc est dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, la Chambre des députés est convoquée à brève échéance pour pourvoir à la régence. La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se déclarer d'accord avec une telle disposition, sans préférence pour un texte à retenir.

46. *La lieutenance*

L'article 42 de la Constitution prévoit que *„le Grand-Duc peut Se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché"*.

Les nouveaux textes constitutionnels proposés maintiennent les dispositions concernant la lieutenance, en précisant toutefois que la personne en question doit remplir les conditions de descendance exigées du Grand-Duc lui-même.

47. **Les pouvoirs du Grand-Duc**

Ces pouvoirs se présentent sur un triple plan:

1. le Grand-Duc en tant que Chef de l'Etat,
2. le pouvoir exécutif du Grand-Duc,
3. les droits régaliens du Grand-Duc.

1. Le Grand-Duc, Chef de l'Etat

48. L'article 33 de la Constitution dispose que *„le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de son indépendance nationale"*. Comme cette fonction n'est mise en cause par aucun des pouvoirs constitutionnels, la Chambre peut se dispenser de traiter plus en détail cette attribution constitutionnelle.

2. Le pouvoir exécutif du Grand-Duc

49. Un changement fondamental n'est pas envisagé par les auteurs de la proposition de réforme constitutionnelle quant à la compétence constitutionnelle du Grand-Duc dans le domaine du pouvoir exécutif, sauf dans les deux cas visés aux points 54 et 55 ci-après.

Suivant la Constitution, le pouvoir exécutif du Grand-Duc s'exerce de la façon suivante: en vertu de l'article 36, le Grand-Duc a un pouvoir général de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois. Il prend donc des règlements grand-ducaux, suivant la terminologie en usage. On parle dans ce cas de pouvoir réglementaire d'exécution. Ces règlements grand-ducaux sont susceptibles de subdélégation à un ou à plusieurs ministres qui prennent des règlements ministériels.

50. Le Grand-Duc est de même chargé de l'exécution des actes réglementaires pris par les Autorités communautaires, comme les directives et les règlements U.E., à moins que l'exécution d'un tel acte communautaire ne rende nécessaire le vote d'une loi. Tel est le cas si cette exécution doit se faire dans une matière réservée à la loi. On entend par cette notion une matière spécialement désignée par la Constitution comme devant faire l'objet d'une loi formelle (domaine fiscal, pénal, droits fondamentaux des citoyens). Dans le cas d'une réglementation grand-ducale dans une matière réservée à la loi, on parle de pouvoir réglementaire d'attribution (article 32-3 de la Constitution). Le domaine d'intervention du Grand-Duc doit être expressément prévu par la loi. Le pouvoir grand-ducal ne joue que pour la mise en oeuvre de détails tandis que les grands principes sont prédéfinis par la loi.

51. Un troisième domaine dans lequel le Grand-Duc dispose d'un pouvoir réglementaire est prévu en cas de crise internationale. Ce pouvoir spécial est possible en application de l'article 32 (4) de la Constitution. Il peut s'appliquer même dans une matière réservée à la loi. Il peut même déroger à des lois existantes. Une exigence spéciale requise est cependant qu'il y ait urgence. Finalement, la durée de validité de tels règlements est limitée à trois mois.

L'article 32 (4) de la Constitution a déjà trouvé application dans le cadre du règlement grand-ducal du 10 octobre 2008, qui a autorisé le gouvernement à allouer une garantie financière à un groupe bancaire pour assurer sa survie.

52. Le Grand-Duc dispose encore de deux autres attributions relevant du pouvoir exécutif.

1. Suivant l'article 37 de la Constitution, *„le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois"*. Le Grand-Duc peut aussi défaire les traités. Il prend également, si cela est requis, les règlements grand-ducaux nécessaires pour l'exécution des traités.

53.

2. *„Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre"* (article 34 de la Constitution). Cette attribution relève du pouvoir exécutif. Jusqu'à la réforme constitutionnelle du 12 mars 2009, le Grand-Duc participait également à l'exercice du pouvoir législatif en ce sens qu'il sanctionnait les lois. Ce pouvoir consistait à signer la loi votée par la Chambre des députés pour en authentifier ainsi son existence. Par contre, la promulgation atteste la teneur de la loi comme étant conforme au contenu de celle votée par la Chambre des députés. La promulgation de la loi englobe aussi sa publication au Mémorial. A défaut de cette publication dans les trois mois de son vote par la Chambre, la loi votée par celle-ci ne produirait pas d'effet juridique.

   A noter que le pouvoir conféré au Grand-Duc de promulguer les lois dans les trois mois de son vote par la Chambre des députés doit être considéré comme une compétence liée. Cela signifie qu'il ne dépend pas de son bon vouloir d'exercer ce pouvoir constitutionnel, par exemple, en laissant passer les trois mois susvisés sans avoir promulgué la loi en cause.

54. Il n'est pas envisagé d'innover sensiblement quant au pouvoir réglementaire du Grand-Duc, sauf deux exceptions. Ainsi, le Conseil d'Etat a proposé que le Grand-Duc exerce conjointement avec le gouvernement le pouvoir exécutif. Cet exercice cumulatif est motivé par le Conseil d'Etat, en premier lieu, par le fait qu'en vertu de l'article 45 de la Constitution, les règlements grand-ducaux doivent être contresignés *„par un membre du gouvernement responsable"*.

Par ailleurs, le gouvernement détient à lui seul la compétence d'initier les actes réglementaires, alors que l'intervention du Grand-Duc se limite à authentifier, par sa signature, les projets gouvernementaux. La Commission parlementaire ainsi que le gouvernement n'ont pas retenu un tel partage de compétence proposé par le Conseil d'Etat. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se prononce pour le maintien du texte constitutionnel actuel.

55. En second lieu, la Commission parlementaire propose de transférer le pouvoir de nomination des fonctionnaires, tant civils que militaires, du Grand-Duc au gouvernement. La Chambre des fonctionnaires et employés publics prendra position quant à cette question sous le point 89 ci-après.

Par ailleurs, tant la Commission parlementaire que le Conseil d'Etat se prononcent pour le remplacement du chapitre III paragraphe 1er de la Constitution, intitulé *„De la Prérogative du Grand-Duc"*, par *„Les pouvoirs du Grand-Duc"*. Ce changement d'intitulé signifie que les pouvoirs grand-ducaux

sont limités par les dispositions de la Constitution et que le Grand-Duc n'a pas d'autres pouvoirs que ceux lui attribués expressément par la Constitution.

56. La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec cette modification, alors que la notion de *„prérogatives"* pourrait être interprétée en ce sens qu'outre ses droits constitutionnels, le Grand-Duc disposerait encore d'autres pouvoirs dont ses prédécesseurs ont bénéficié dans le temps. En effet, dans le cadre des Constitutions précédant celle de 1868, le Roi Grand-Duc jouissait de tous les pouvoirs auxquels il n'avait pas renoncé expressément en faveur d'un autre pouvoir constitutionnel. Actuellement, personne ne serait plus partisan d'une telle thèse.

3. Les pouvoirs régaliens du Grand-Duc

57. A part les pouvoirs dont le Grand-Duc dispose dans l'exercice du pouvoir exécutif, la Constitution le fait bénéficier de droits qu'il est convenu d'appeler droits régaliens.

La Constitution cite à ce titre:

– le droit de grâce (art. 38),
– le droit de battre monnaie (art. 39),
– le droit de conférer des titres de noblesse sans pouvoir y attacher de privilège (art. 40),
– le droit de conférer des ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit (art. 41).

L'attitude des divers pouvoirs constitutionnels, pour autant qu'ils aient pris position quant à ces droits régaliens du Grand-Duc, peut être résumée comme suit.

58. *Le droit de grâce*

Toutes les opinions exprimées quant à cette question entendent maintenir ce droit, tout en prévoyant que le droit du Grand-Duc de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges doit s'exercer dans les conditions fixées par la loi. La Chambre n'entend pas critiquer cet ajout.

59. *Le droit de battre monnaie*

Il s'agit dans ce cas du droit du Grand-Duc de faire frapper de la monnaie à son effigie. La Commission parlementaire propose l'abrogation de ce droit. Le gouvernement et le Conseil d'Etat sont en faveur de son maintien. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est du même avis, alors surtout que l'intérêt pratique de cette question n'est plus très grand depuis l'introduction de l'euro.

60. *Le droit de conférer des titres de noblesse*

Les Institutions ayant exprimé leur opinion à l'égard de ce droit régalien se sont prononcées pour le maintien de ce droit, sauf qu'elles entendent le limiter aux membres de famille du Grand-Duc. La Chambre partage ce point de vue. En effet, depuis de nombreuses années, un Grand-Duc n'a plus conféré de titre de noblesse à une personne ne relevant pas de sa famille.

61. *Le droit de conférer des ordres civils et militaires*

La disposition en question n'a été critiquée par aucun des pouvoirs constitutionnels ayant pris position à l'égard de cette disposition, ce qui dispense la Chambre d'exprimer sa position à l'égard de l'exercice de ce droit.

## Chapitre 9: *La Chambre des députés*

62. La Chambre des députés est régie par les articles 50 à 75 de la Constitution. Son article 50 dispose que *„la Chambre des députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché"*. Le Parlement est le seul pouvoir constitutionnel à être élu, alors que les autres pouvoirs nécessitent une nomination.

La Chambre des députés a une triple fonction:

a) la fonction législative, par le vote des lois,
b) le contrôle du pouvoir exécutif, normalement, le gouvernement,

c) la modification, suivant la procédure définie par l'article 114 de la Constitution, d'un article constitutionnel.

La Chambre des députés partage avec le Grand-Duc l'initiative législative.

63. La Chambre des députés est régie par trois ordres de dispositions légales:

– la Constitution,
– la loi électorale,
– le règlement de la Chambre.

Une loi votée par la Chambre des députés doit être conforme à la Constitution. Cette légalité est contrôlée par la Cour constitutionnelle.

Les articles 52 et 53 de la Constitution définissent les conditions pour être électeur et pour être éligible. L'article 54 énumère les fonctions qui sont incompatibles avec le mandat de député. Il sera question sous les points 69 à 71 de ces incompatibilités touchant, entre autres, certaines catégories de fonctionnaires.

L'article 70 de la Constitution dispose que *„la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions"*. La dernière adaptation de ce règlement a eu lieu le 4 décembre 2012. La loi électorale date du 18 février 2003. Elle a été modifiée en dernier lieu par la loi du 19 décembre 2008.

*Modifications de la Constitution envisagées en ce qui concerne la Chambre des députés*

64. Ces modifications sont relativement peu nombreuses. Elles ont été proposées par la Commission parlementaire et analysées par le Conseil d'Etat et le gouvernement. Elles touchent, selon la Commission parlementaire, les dispositions suivantes:

1. les conditions exigées pour être électeur ou être éligible,
2. les incompatibilités de fonctions avec le mandat de député,
3. l'organisation des sessions de la Chambre,
4. le règlement d'organisation de la Chambre,
5. l'autorité constitutionnelle qualifiée pour adresser des projets de loi à la Chambre,
6. le droit d'enquête conféré à la Chambre,
7. la dissolution de la Chambre,
8. le référendum et l'initiative législative populaire.

65. Le Conseil d'Etat a pris position par rapport aux dispositions susvisées. Il a présenté d'autres modifications lui semblant opportunes, tel le vote de certaines lois à la majorité qualifiée. Le Conseil d'Etat a aussi pris position quant à la modification proposée par la Commission parlementaire relative au règlement de la Chambre portant organisation de ses attributions. Le Conseil d'Etat fait à cet égard deux observations.

66. En premier lieu, il estime qu'un certain nombre de pouvoirs de la Chambre des députés, figurant actuellement dans la Constitution, pourraient être repris dans le règlement de la Chambre. Le Conseil d'Etat soulève par ailleurs la question s'il ne conviendrait pas de distinguer *„entre les règles de fonctionnement interne de la Chambre qui, en principe, seraient à réserver au règlement de la Chambre, et les questions d'organisation de la Chambre, qui impliquent des relations externes devant faire l'objet d'une loi"*.

Le Conseil d'Etat cite, quant à la deuxième catégorie, le droit d'enquête de la Chambre qui n'est pas organisé par le règlement de celle-ci mais par une loi. Le Conseil d'Etat a cité d'autres domaines, comme la sécurité sociale des députés et des anciens membres de la Chambre des députés. Les matières que la Constitution a réservées à une loi devraient faire l'objet d'une loi spéciale. Le Conseil d'Etat cite également l'engagement du personnel de la Chambre, alors que les agents travaillant pour le compte du Parlement ne font pas partie de celui-ci mais sont à son service et apparaissent dès lors aussi comme des tiers pouvant prétendre à la protection de la loi dans les relations de travail avec la Chambre. La question soulevée par le Conseil d'Etat intéresse fortement la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Elle reviendra sous le point 85 à la question du statut du personnel de la Chambre des députés.

67. Le gouvernement a fait peu d'observations en ce qui concerne une révision constitutionnelle des pouvoirs de la Chambre des députés. Ses propositions se limitent aux incompatibilités à prévoir avec le mandat de député. Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à une disposition permettant à la loi ordinaire de prévoir d'autres cas d'incompatibilité avec le mandat de député.

*Observations de la Chambre des fonctionnaires et employés publics au sujet des modifications constitutionnelles proposées par les différents pouvoirs*

68. Parmi les propositions de modifications citées au point 64, la Chambre se borne à l'examen des dispositions suivantes:

1. les incompatibilités avec le mandat de député,
2. l'autorité constitutionnelle qualifiée pour adresser des projets de loi à la Chambre,
3. la dissolution de la Chambre,
4. le référendum et l'initiative législative populaire,
5. le règlement d'organisation de la Chambre.

*Les incompatibilités avec le mandat de député*

69. La Chambre des fonctionnaires et employés publics limite son examen aux incompatibilités touchant plus particulièrement la fonction publique. Les propositions faites par les divers pouvoirs constitutionnels quant à cette question diffèrent assez sensiblement. Alors que la Commission parlementaire reproduit les limitations fixées par l'article 54 de la Constitution, le Conseil d'Etat recommande un libellé plus général. Le gouvernement a présenté une disposition à caractère mixte comportant à la fois une énumération détaillée d'incompatibilités et un texte plus général se rapportant aux fonctionnaires, aux employés et aux salariés engagés par les services de l'Etat, les communes et les établissements publics sous le contrôle d'Etat.

70. Le Conseil d'Etat a proposé le libellé suivant:

*„Cette incompatibilité s'applique à tout emploi public ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée"*.

71. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se prononce pour la formule retenue par le Conseil d'Etat alors que, à ses yeux, elle présente un maximum de flexibilité et nécessite moins d'interprétation légale que le texte soumis par le gouvernement. En effet, la proposition du Conseil d'Etat permet une clarification de la notion de *„activité qui comporte une dépendance de l'Etat"* qui serait à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée. Cette formule permet de tenir compte de l'évolution de la situation dans la fonction publique.

*L'autorité constitutionnelle habilitée à adresser des projets de loi à la Chambre des députés*

72. Suivant l'article 47 de la Constitution, *„le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption. La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de lois"*. C'est le premier alinéa de cet article constitutionnel qui donne lieu à discussion. La Commission parlementaire est d'avis qu'il appartient au seul gouvernement de proposer des projets de loi à la Chambre. En effet, dans la pratique, c'est le gouvernement qui élabore les projets de loi. Leur présentation, par le Grand-Duc, à la Chambre ne représenterait qu'un aspect formel qui pourrait être supprimé dans le cadre d'une révision de la Constitution. Le gouvernement s'est rallié à la disposition proposée par la Commission parlementaire. Le texte retenu par le Conseil d'Etat constitue un compromis. Il est libellé comme suit: *„le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de lois que le gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci"*.

73. La Chambre se prononce pour le texte du Conseil d'Etat. La présentation, par le Grand-Duc, de projets de lois à la Chambre répond à une longue tradition et ne devrait pas être supprimée.

Comme le Grand-Duc ne participe, depuis la révision constitutionnelle de 2009, plus à l'exercice du pouvoir législatif, on ne devrait pas diminuer encore ses pouvoirs constitutionnels. Le Grand-Duc doit rester plus qu'un symbole appelé à représenter le Grand-Duché à l'étranger.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics voudrait rappeler dans ce contexte ses idées exposées sous les points 11 à 14 ci-avant quant à la distinction à faire entre attributions formelles de

pouvoirs et exercice pratique de ces mêmes pouvoirs, qui ne vaut pas exclusivement pour le Grand-Duc.

*La dissolution de la Chambre des Députés*

74. L'article 74 de la Constitution dispose que *„le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre"*. La Commission parlementaire propose à ce sujet la modification suivante: *„Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des députés conformément au paragraphe 3 de l'article 99"*. Celui-ci prévoit que la dissolution de la Chambre des députés prévue à l'article 78 (texte proposé par cette Commission), doit faire l'objet d'une décision du Conseil de gouvernement.

75. Le Conseil d'Etat présente quant à cette question un texte plus équilibré. L'article 69 qu'il propose à ce sujet a le libellé suivant: *„La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60 (période quinquennale). Cette décision appartient également au Chef de l'Etat lorsque le gouvernement le demande. Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois"*.

76. Le Conseil d'Etat a soulevé dans ce contexte la question de savoir si, dans le cadre de sa décision, le Grand-Duc est réduit à accepter formellement la décision de dissolution anticipée de la Chambre, éventuellement soutenue par le gouvernement, ou s'il jouit à cet égard d'un pouvoir d'appréciation. Le Conseil d'Etat opte pour la première alternative. Il complète cependant son option par la considération qu'en cas de démission du gouvernement, le Grand-Duc retrouve une certaine liberté d'initiative. Celle-ci consiste à jouer un rôle de médiateur similaire à celui qu'il détient après les élections législatives, où s'il s'agit de sonder les possibilités de formation d'un gouvernement de coalition.

77. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait marquer son accord avec le texte proposé par la Commission parlementaire, qui envisage de ronger dans un autre domaine les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc. La Chambre rappelle ce qu'elle a exposé à ce sujet sous le numéro 73 ci-dessus.

*Le référendum et l'initiative législative populaire*

78. Notre Constitution connaît deux espèces de référendum. Il s'agit de celui visé à son article 51 paragraphe 7, ayant le libellé suivant: *„Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi"*. La seconde catégorie de référendum est prévue par l'article 114 de la Constitution, dont le champ d'application sera examiné ci-après.

A noter qu'il y a une différence sensible entre les deux espèces de référendum. Celui visé par l'article 51 paragraphe 7 est seulement consultatif, c'est-à-dire qu'il ne lie pas la Chambre des députés, du moins pas juridiquement. Par contre, le référendum prévu à l'article 114 de la Constitution est décisif et doit être respecté par la Chambre.

La procédure d'organisation des deux catégories de référendum précitées est réglée par la loi du 4 février 2005 relative au référendum national. Cette loi dispose expressément que sont seuls admis à participer au référendum *„les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale"*.

Les nouveaux textes constitutionnels proposés par la Commission parlementaire, et appuyés tant par le gouvernement que par le Conseil d'Etat, entendent élargir les possibilités de consultation des citoyens. Ces nouvelles propositions ont pour objet la création d'une initiative législative populaire.

Le programme gouvernemental du 29 juillet 2009 prévoit expressément d'inscrire dans la future Constitution *„l'initiative populaire permettant à un nombre déterminé de citoyens d'introduire dans la procédure législative une proposition de loi"*.

Il semble donc exister du moins un accord de principe pour inscrire dans la future Constitution l'initiative législative populaire. Celle-ci doit être réglée par la loi, qui pourrait s'inspirer de la loi du 4 février 2005. La principale question à régler à cet égard serait certainement celle de la définition des électeurs appelés à participer à cette initiative législative populaire, en d'autres termes, dans quelle mesure les non-Luxembourgeois pourraient-ils prendre part dans cette consultation?

La question se pose en premier lieu pour les habitants non luxembourgeois appelés, en vertu du Traité de Maastricht, à participer aux élections pour le Parlement Européen et aux élections commu-

nales. Mais elle se poserait d'une façon générale pour les autres personnes étrangères résidant au Grand-Duché.

Finalement, ce problème ne se limiterait pas à la participation à un référendum, ou à une initiative populaire, mais s'étendrait, d'une façon générale, à toutes les élections, notamment à celles pour la Chambre des députés. Il s'agit là d'une question discutée de façon controversée actuellement et dans laquelle la position de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est connue.

*Le référendum prévu par l'article 114 de la Constitution*

79. Une forme spéciale de référendum est visée par l'article 114 de la Constitution, à la suite de sa révision du 19 décembre 2003. Celle-ci a permis d'alléger la procédure de révision constitutionnelle.

Avant cette réforme, la Chambre des députés, si elle voulait modifier un ou plusieurs articles de la Constitution, a dû spécifier les articles constitutionnels à modifier. Après cette déclaration de modification, la Chambre a été dissoute de plein droit. De nouvelles élections ont dû avoir lieu et la Chambre des députés résultant de cette élection était une constituante habilitée à adopter les articles constitutionnels soumis à révision.

Cette modification constitutionnelle requérait une présence d'au moins trois quarts des députés, et les nouveaux articles constitutionnels n'étaient adoptés que s'ils réunissaient au moins les deux tiers des suffrages. En fait, une révision constitutionnelle n'était entamée que très peu de temps avant la dissolution de la Chambre, généralement après l'expiration de son mandat légal de cinq ans.

80. La nouvelle procédure de révision constitutionnelle, applicable depuis 2003, a été rendue plus facile et, en fait, il y a eu, depuis 2003, douze modifications constitutionnelles, dont déjà deux en 2003.

La nouvelle procédure de modification constitutionnelle est la suivante. Les députés se mettent d'accord sur le ou les articles à modifier et sur le libellé à donner aux nouveaux articles proposés. Si leur vote réunit au moins les deux tiers des suffrages des députés, le nouveau texte constitutionnel est admis. Les votes par procuration ne sont pas permis. La nécessité légale de la présence des trois quarts des députés n'existe plus.

Le nouveau texte constitutionnel à adopter doit être voté, dans les mêmes termes, par la Chambre dans deux votes successifs à intervenir dans un intervalle d'au moins trois mois. Ce deuxième vote de la Chambre peut être remplacé par un référendum dans les conditions suivantes. Dans les deux mois suivant le premier vote, une demande de référendum est faite, soit par plus d'un quart des députés, soit par 25.000 électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives.

Donc, seuls les luxembourgeois comptent pour l'établissement du nombre susvisé d'électeurs souhaitant le référendum. La loi du 4 février 2005 règle les modalités d'organisation de ce dernier.

81. La Chambre des fonctionnaires et employés publics souligne que, dans le cadre de la révision constitutionnelle par référendum, il y a une large disproportion en ce qui concerne le nombre minimum de députés requis pour déclencher un référendum, et le nombre de 25.000 Luxembourgeois souhaitant une consultation populaire. Ce quorum est difficile à obtenir.

82. Par ailleurs, la Chambre soulève la question de savoir s'il est indiqué de faire voter la population sur des questions complexes dépassant souvent sa compréhension et de nature parfois à les focaliser sur une question sensible, notamment idéologique. Le référendum constitutionnel ne serait, aux yeux de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, indiqué qu'au cas où une modification constitutionnelle soulèverait des questions relativement simples et ne susciterait pas trop de vives discussions.

Notre pays n'a pas une grande expérience en matière de référendum. D'autre part, il n'est pas évident que le résultat d'une telle consultation des électeurs réponde toujours à l'attente des autorités. Aussi la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande-t-elle une grande prudence en matière d'admission d'un référendum dans le cadre de l'article 114 de la Constitution.

*Le règlement de la Chambre des députés*

83. En application de l'article 70 de la Constitution, *„la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions"*. La proposition de révision de la Commission parlementaire portant sur cet article est libellée comme suit: *„La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation y compris l'engagement et le statut de son personnel"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a déjà exposé sous le point 66 de son avis les critiques formulées par le Conseil d'Etat concernant l'inclusion du personnel de la Chambre des députés dans le règlement de celle-ci. Le Conseil d'Etat constate à ce sujet que *„les agents de la Chambre ne font évidemment pas partie de l'institution de la Chambre des députés et apparaissent dès lors comme des tiers pouvant prétendre à la protection de la loi dans leurs relations de travail avec la Chambre"*.

84. Le Conseil d'Etat a par ailleurs constaté qu'il faut également écarter du règlement de la Chambre les dispositions touchant les matières réservées à la loi, qui doivent faire l'objet d'une loi formelle. Le Conseil d'Etat vise à cet égard notamment l'article 35 alinéa 2 de la Constitution, qui prévoit que *„aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative"*.

85. La Chambre des fonctionnaires et employés publics souscrit aux réflexions faites par le Conseil d'Etat. Il n'est pas légalement fondé, ni justifié en équité, que la Chambre des députés traite le statut et la rémunération de son personnel comme un droit lui réservé, dans lequel aucun autre pouvoir n'est autorisé à intervenir. L'article 35 précité ne prévoit aucune exception quant au personnel à la disposition de la Chambre. Aussi le statut et la rémunération de ses fonctionnaires doivent-ils répondre aux exigences d'une loi formelle impliquant un avis du Conseil d'Etat et celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

86. Les intérêts professionnels des agents de la Chambre des députés doivent être protégés au même titre que ceux des fonctionnaires engagés par autres institutions de l'Etat, quitte à ce qu'on applique certaines exceptions tenant compte du caractère spécial de la Chambre des députés.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a pris connaissance du texte coordonné du règlement de la Chambre des députés paru au Mémorial A-n° 266 du 21 décembre 2012, dont l'annexe 3 définit le statut et l'annexe 4 le régime des traitements des fonctionnaires du Parlement.

87. La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'entend pas procéder à une analyse détaillée des dispositions prévues aux annexes précitées. Elle se limite à deux réflexions. La première concerne l'article 1er paragraphe 2 du statut des agents de la Chambre. Il est question dans cet article d'une éventuelle application analogique de certaines dispositions prévues dans le régime des fonctionnaires de l'Etat. On sait qu'une application par analogie, tout en présentant certains avantages de formulation de textes, peut, dans des cas déterminés, créer des difficultés d'application.

La deuxième observation de la Chambre concerne la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires de la Chambre des députés (articles 51 à 80). On constate à ce sujet qu'à l'exception du Conseil disciplinaire – compétent pour appliquer les sanctions dépassant les peines inférieures, comprenant outre deux magistrats de l'ordre judiciaire et un représentant de la Chambre des fonctionnaires et employés publics également deux députés – l'essentiel de la procédure disciplinaire se déroule en vase clos à l'intérieur de la Chambre des députés elle-même.

On se demande pourquoi les agents de la Chambre ne seraient pas soumis au régime disciplinaire normal applicable aux fonctionnaires de l'Etat. Cette procédure soumet l'instruction d'une affaire disciplinaire à un Commissaire dont les fonctions sont définies par l'article 56 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Par ailleurs, il est pris soin pour que l'administration dont relève le fonctionnaire soupçonné d'une atteinte à ses obligations statutaires, soit tenue à l'écart, le plus possible, de la procédure disciplinaire afin d'éviter tout soupçon de parti pris.

La répartition des compétences en ce qui concerne la matière disciplinaire des fonctionnaires de la Chambre des députés est de nature à soulever des questions de conformité légale, notamment avec l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

### Chapitre 10: *Le gouvernement*

88. Il y a, en pratique, une coopération étroite, quant aux pouvoirs constitutionnels, entre le Grand-Duc et le gouvernement. La Constitution donne cependant juridiquement une priorité au Grand-Duc par rapport au gouvernement.

Le Conseil d'Etat constate un déphasage prononcé entre les textes constitutionnels et la répartition effective des responsabilités au sein du pouvoir exécutif. Il relève que, notamment dans les rapports du gouvernement avec le Parlement, les textes constitutionnels accusent un déficit démocratique.

Malgré ces critiques, le Conseil d'Etat prend, par opposition à la Commission parlementaire, une position assez modérée. Il propose d'une façon générale le texte suivant: *„Il* (le gouvernement) *exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif"*.

Si le gouvernement se rallie, dans certains domaines, aux propositions de la Commission parlementaire, tel n'est cependant pas toujours le cas. En ce qui concerne la proposition du Conseil d'Etat citée à l'alinéa précédent, le gouvernement a constaté dans sa prise de position: *„au vu de ce qui précède, le gouvernement est d'accord pour renoncer à inscrire dans la Constitution que le gouvernement participe à l'exercice du pouvoir exécutif"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics salue cette déclaration du gouvernement.

En ce qui concerne le transfert du Grand-Duc au gouvernement de certaines attributions du pouvoir exécutif proposé par la Commission parlementaire (transfert de projets de lois à la Chambre, arrêt par le gouvernement des textes des règlements grand-ducaux, dissolution de la Chambre suivant l'article 99 de la proposition de la Commission parlementaire), le gouvernement déclare pouvoir se rallier à ces propositions. Le Conseil d'Etat par contre est pour la suppression dudit article 99 qui, pour certaines raisons, n'aurait rien à voir dans la Constitution. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit pas non plus pour quelles raisons impératives il y aurait lieu d'innover dans les domaines précités, alors qu'aucun problème d'envergure ne s'est posé jusqu'à ce jour.

89. La Commission parlementaire désire transférer le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires du Grand-Duc au gouvernement. Il en est de même pour la nomination des magistrats. Tant le gouvernement que le Conseil d'Etat se sont prononcés contre cette modification constitutionnelle. Le gouvernement a avancé plusieurs arguments contre cette modification. Il estime qu'elle va à l'encontre des solutions retenues par les autres monarchies constitutionnelles. Le gouvernement invoque encore l'argument qu'au cas où il devrait lui-même nommer les fonctionnaires, toute décision de nomination devrait être signée par l'ensemble des ministres, ce qui compliquerait sérieusement cette procédure de nomination. Finalement, de nombreuses lois organiques qui confèrent au Grand-Duc le pouvoir de nomination des fonctionnaires devraient être changées en cas de modification de la compétence en cette matière.

Les arguments susvisés sont convaincants, et la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit pas de raison majeure pour laquelle il faudrait adopter la position prise par la Commission parlementaire.

90. Une question fondamentale est d'autre part celle relative à l'organisation du gouvernement. L'article 76 de la Constitution prévoit que *„le Grand-Duc règle l'organisation de son gouvernement"*. La Commission parlementaire propose dans son article 94 alinéa 2 le texte suivant: *„L'organisation du gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes"*. Le gouvernement se déclare d'accord avec cette proposition de texte.

Le Conseil d'Etat, dans son article 81, avance le texte suivant: *„Le gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi"*. A noter que la notion *„arrêté grand-ducal"* employée dans le cadre de l'article 76 précité par la Commission parlementaire ne signifie pas une mesure d'exécution d'une loi, mais est équivalente à une loi formelle. La controverse entre le gouvernement et le Conseil d'Etat porte sur la question de savoir si l'arrêté grand-ducal devant régler l'organisation du gouvernement peut déroger à des lois existantes. La Commission parlementaire et le gouvernement estiment qu'une telle dérogation est possible. Le Conseil d'Etat, par contre, n'est pas de cet avis.

91. Le problème qui se pose quant à l'article 76 de la Constitution donne lieu à une divergence de vue entre le gouvernement et le Conseil d'Etat. Pour faciliter la compréhension de cette controverse, la Chambre des fonctionnaires et employés publics reproduit ci-après un extrait de l'avis du Conseil d'Etat ayant trait à cette question.

> *„Mettant en oeuvre le principe de la séparation des pouvoirs en vertu de l'article 94, paragraphe 2 de la proposition de révision (article 81, troisième alinéa selon le Conseil d'Etat), il appartient au pouvoir exécutif d'organiser le gouvernement et d'en arrêter les règles de fonctionnement en toute indépendance du Parlement, par règlement interne du gouvernement approuvé par arrêté grand-ducal. De même, l'article 75 de la proposition de révision (article 68, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat) concède-t-il au Parlement le droit d'organiser par voie de règlement, en*

*toute indépendance du pouvoir exécutif, son organisation interne et le mode suivant lequel il exerce ses attributions. Ces pouvoirs d'organisation autonomes s'exercent sans recourir à la loi formelle. Ils procèdent de dispositions constitutionnelles spéciales, mais doivent, selon le Conseil d'Etat, s'exercer dans le respect des autres dispositions constitutionnelles qui en forment en même temps les limites. Ils ne peuvent, par conséquent, pas jouer dans les matières réservées à la loi, ce que le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé expressément lors de l'examen des articles 81 et 75 de la proposition de révision.*

*Dans cette optique, la pratique consistant à créer, à charge de l'Etat, des postes de conseillers adjoints au gouvernement, sans recourir à la loi formelle, ne saurait être maintenue.*

*Le Conseil d'Etat considère par ailleurs que dans une démocratie parlementaire, l'appartenance au gouvernement doit être limitée aux seules personnes assumant des responsabilités politiques, lesquelles responsabilités trouvent leur expression dans le pouvoir du contreseing. Il s'agit des personnes visées à l'article 94 alinéa 2 de la proposition de révision de la Commission parlementaire (article 81, premier alinéa selon le Conseil d'Etat). Dans cette logique, il n'y a pas lieu d'englober la gestion du corps des conseillers adjoints au gouvernement dans l'organisation du gouvernement proprement dit".*

92. Le gouvernement a pris position comme suit quant à cette question:

*„Le gouvernement entend confirmer qu'il souhaite que le système actuel, qui a fait ses preuves et qui constitue une pratique constamment poursuivie même avant notre Constitution, soit maintenu. Tout d'abord, le gouvernement entend souligner que la création de ces emplois „politiques" dans la haute fonction publique s'est toujours faite par voie d'un acte équipollent à la loi de sorte qu'il y a lieu de conclure, contrairement aux conclusions des auteurs du Conseil d'Etat, que cette manière de procéder est conforme à celle prévue à l'article 35, alinéa 2, qui exige qu'une fonction salariée par l'Etat doive être créée en vertu d'une loi.*

*Ensuite, à l'occasion de chaque étape dans la création d'une nouvelle fonction (conseiller, conseiller adjoint, Premier conseiller), l'acte en question a modifié le dispositif de la loi sur les traitements dans le sens de procéder au classement de la nouvelle fonction dans les annexes de loi sur les traitements et de déterminer le traitement attaché à la fonction.*

*Par ailleurs, la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale constate dès son article 1er que „En dehors des hautes fonctions créées par le Grand-Duc en vertu de l'article 76 de la Constitution, le cadre supérieur de l'administration gouvernementale comprend, dans l'ordre hiérarchique, les fonctions et emplois ci-après" ".*

93. La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'entend pas prendre position dans cette controverse juridique. Ce qui l'intéresse en premier lieu dans cette question, c'est le caractère politique de la nomination des conseilleurs adjoints au gouvernement. Alors qu'un fonctionnaire accède à la carrière supérieure sur base de critères qui sont légalement fixés (conditions d'études, de stage, d'examens), les conseillers adjoints au gouvernement, pour être nommés à cette fonction, n'ont pas à satisfaire à de telles exigences légales. Il y a donc dans la fonction publique deux catégories de hauts fonctionnaires, ceux qui ont satisfait à toutes les exigences légales et les autres qui accèdent à la carrière de conseiller de gouvernement et qui sont dispensés des conditions normales de recrutement.

*La responsabilité des membres du gouvernement*

94. Tant la Commission parlementaire que le gouvernement sont sur une même ligne en ce qui concerne la responsabilité ministérielle. A cet égard, il y a lieu de distinguer entre la responsabilité politique, civile et pénale.

Quant à la responsabilité politique, le nouveau texte proposé par les deux pouvoirs prévoit que les ministres sont politiquement responsables devant la Chambre des députés.

Par contre, pour ce qui est de la responsabilité civile des ministres, les nouvelles propositions constitutionnelles prévoient que l'Etat répond civilement des actes posés par les ministres.

95. Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. A cet égard, le ministre mis en cause pénalement bénéficie d'un privilège de juridiction. En effet, il est jugé par la Cour d'appel pour les infractions qu'il aurait commises dans

l'exercice de ses fonctions, même après la cessation de celles-ci. L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice (devant la Cour Suprême à créer d'après la proposition du gouvernement).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se rallie aux propositions visées ci-dessus.

### Chapitre 11: *Le Conseil d'Etat*

96. Le Conseil d'Etat est le seul pouvoir constitutionnel qui ne soit pratiquement pas touché par les diverses propositions de modifications constitutionnelles. L'Institution elle-même reste modeste et se limite à préciser ses attributions dans le domaine législatif, en spécifiant que si elle estime qu'un projet, ou une proposition de loi, lui semble non conforme à la Constitution, ou à un traité ratifié par le Grand-Duché de Luxembourg, ou aux principes généraux de droit, elle en fait mention dans son avis.

### Chapitre 12: *La Justice*

97. Il est rappelé que le gouvernement a exposé ses idées générales sur la réforme de la Justice (cf. points 31 à 35 ci-avant). Le Conseil d'Etat a partagé assez largement les vues du gouvernement quant aux réformes judiciaires. La Commission parlementaire n'a pas encore pris position par rapport à la réforme envisagée. La Chambre des fonctionnaires et employés publics a réservé sa position en attendant de disposer de textes plus précis (cf. points 36 et 37).

### Chapitre 13: *Les fonctionnaires de l'Etat*

98. Bien que les fonctionnaires ne disposent pas de pouvoir constitutionnel, ils représentent cependant un rouage important dans l'organisation de l'Etat en tant qu'auxiliaires indispensables des autorités publiques. A ce titre, ils font l'objet de certains articles constitutionnels.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a déjà eu l'occasion, dans le cadre du présent avis, de traiter de quelques problèmes touchant les fonctionnaires de l'Etat. Elle se réfère ainsi aux dispositions touchant l'incompatibilité de la qualité de fonctionnaire de l'Etat avec le mandat de député, les conseillers adjoints au gouvernement et le statut du personnel de la Chambre des députés.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics désire par ailleurs prendre position à l'égard de deux problèmes touchant la fonction publique, à savoir la responsabilité civile des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions et l'accès d'étrangers au service de l'Etat.

99. En ce qui concerne la responsabilité civile des fonctionnaires, l'article 30 de la Constitution dispose que *„nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics"*. Il s'agit d'examiner le degré de leur responsabilité. Joue-t-elle seulement en cas de faute lourde ou également en cas de faute légère? La question se pose en présence d'une jurisprudence flottante en ce qui concerne l'étendue de cette responsabilité. Certaines décisions judiciaires retiennent seulement la faute lourde des fonctionnaires pour entraîner leur responsabilité civile, alors que d'autres font jouer leur responsabilité même en cas d'une faute légère. En l'absence d'une précision de texte, cette jurisprudence incertaine met en cause le principe d'égalité entre les fonctionnaires publics et les salariés du secteur privé. Ces derniers ne sont tenus que des fautes lourdes commises dans le cadre de leur activité professionnelle. Il serait donc inéquitable de faire jouer la responsabilité civile des fonctionnaires également en cas de faute légère.

Le gouvernement a proposé, dans sa prise de position relative à la révision constitutionnelle, qu'il serait indiqué de préciser dans le texte constitutionnel, et notamment dans le cadre de l'article 30, que la responsabilité civile des fonctionnaires devrait jouer seulement dans le cas d'une faute lourde. La Chambre des fonctionnaires et employés publics salue cette proposition.

100. Quant à l'accès des étrangers aux emplois publics, les auteurs du Traité de l'Union Européenne ont prévu dans ce Traité le droit d'accès pour les étrangers à la fonction publique, sauf les emplois comportant une participation à l'exercice de la puissance publique. La Chambre des fonctionnaires et employés publics a toujours plaidé pour une interprétation restrictive de cette disposition.

L'article 10bis de la Constitution reste dans la ligne de cette position de principe en disposant dans son paragraphe (2) que *„la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois"*. La Commission parlementaire propose le maintien du texte actuel. Il en est de même du gouvernement.

Le Conseil d'Etat par contre avance un article 11 nouveau avec lequel la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut pas se déclarer d'accord. Cette proposition est libellée comme suit: *„La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat"*.

Si on peut admettre qu'il y a seulement des nuances entre le texte de l'article 10bis de la Constitution et celui du Conseil d'Etat, il semble néanmoins à la Chambre que ce dernier texte comporte une ouverture plus large pour les étrangers à notre Fonction publique. La Chambre des fonctionnaires et employés publics craint en conséquence que si le libellé présenté par le Conseil d'Etat devait être retenu, la Commission de l'Union Européenne y trouverait un argument supplémentaire pour contraindre le Grand-Duché à ouvrir de façon plus large encore la Fonction publique à des non-Luxembourgeois.

D'un accès restreint à la Fonction publique pour les étrangers, ainsi qu'appliqué à ce jour, le Conseil d'Etat semble vouloir faire un droit général, sauf pour les postes expressément exceptés. La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut accepter ce changement d'optique et propose de maintenir le texte fixé par l'article 10bis de la Constitution.

## Chapitre 14: *Conclusions*

101. Après avoir analysé les diverses propositions de réforme constitutionnelle, la Chambre des fonctionnaires et employés publics arrive à une double conclusion. Cette réforme n'est pas urgente ni du point de vue juridique, ni pour mettre notre Constitution conforme à nos obligations internationales. La Chambre a montré sous les points 16 et suivants qu'il y a des réformes plus nécessaires, notamment en matière pénale et fiscale (droits d'enregistrement).

102. Tout en ne niant pas l'opportunité d'une réforme de la Constitution, celle-ci présuppose un large accord de tous les pouvoirs publics concernés qui fait actuellement encore défaut. A cet égard, il ne suffit pas d'enlever au Grand-Duc certains pouvoirs constitutionnels et de les transférer au gouvernement pour qu'on ait remplacé une Constitution assez vieille par une Constitution moderne.

103. Par ailleurs, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'une nouvelle Constitution devrait recueillir une large majorité des députés de la Chambre, ce qui ne semble pas encore être le cas, alors que de la part de la Commission parlementaire, il est question d'un compromis destiné à recueillir la majorité requise par l'article 114 de la Constitution. Les autorités constitutionnelles devraient par ailleurs se concerter davantage pour arriver à une position commune.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2013.

*Le Directeur,* — *Le Président,*

G. MULLER — E. HAAG

# 6030/13

# N° 6030[13]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

(20.3.2015)

### L'ETAT LUXEMBOURGEOIS ET LA LAICITE

Dans son avis 3/2012 sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution[1], la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) a adressé au législateur ses observations concernant les sujets suivants en relation avec les droits de l'Homme: les libertés publiques et les droits fondamentaux, la neutralité de l'Etat en matière religieuse, les questions relatives à la Justice, les droits politiques et le principe démocratique.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté le 21 janvier 2015 le texte suivant pour un nouvel article 117 figurant sous le Chapitre 8, nouvelle Section 3 „Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses":

*„En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte, en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité. La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses, ainsi que leur reconnaissance. Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues."*

Au vu de cet élément nouveau, la CCDH a décidé de compléter sa position concernant notamment la séparation de l'Etat et des cultes.

Dans ce contexte la CCDH tient à rappeler les engagements internationaux de neutralité de l'Etat en matière religieuse déjà mentionnés dans son avis 3/2012 (cf. annexe pour les articles).

- La Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, article 18.
- Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, article 18.
- La Convention européenne des droits de l'Homme de 1950, article 9 et article 14.
- Le Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'Homme, article 2.

Les instruments relatifs aux droits de l'Homme consacrent, en général, la liberté individuelle et collective de pensée, de conscience et de conviction, le respect des convictions des parents dans l'enseignement dispensé à leurs enfants ainsi que l'interdiction de toute discrimination, fondée sur la religion ou les croyances.

La Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a laissé les questions liées à la laïcité dans une large mesure à l'appréciation des Etats membres, eu égard à la circonstance qu'il n'existe pas de consensus européen en la matière. La CEDH a encore eu l'occasion de le rappeler récemment. Ainsi dans l'affaire Lautsi et Autres c. Italie du 18 mars 2011, les juges européens ont retenu que le choix de la présence de crucifix dans les salles de classe des écoles publiques et plus largement la place donnée à la religion, relevait en principe de la marge d'appréciation de l'Etat défendeur, dans la mesure

1 CCDH, Avis 3/2012 sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2012/Avis-CCDH-6030-final.pdf

toutefois où les choix opérés ne conduisent pas à une forme d'endoctrinement. Dans l'affaire S.A.S. c. France du 1er juillet 2014, à propos de la loi française du 11 octobre 2010 interdisant à chacun de dissimuler son visage dans l'espace public, la Cour a retenu qu'il convenait de reconnaître à l'Etat une marge d'appréciation pour décider si et dans quelle mesure une restriction au droit de manifester sa religion et ses convictions est nécessaire et que la Cour doit tenir compte de l'enjeu propre de l'espèce.

Cependant la CEDH a eu l'occasion de rappeler la nécessité de maintenir un véritable pluralisme religieux inhérent à la notion de société démocratique[2] et notamment l'importance du respect de la neutralité de l'enseignement public dans les établissements d'enseignement[3]. La Cour a souvent mis l'accent sur le rôle de l'Etat en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice de différentes religions, cultes et croyances, et indiqué que ce rôle contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. La Cour estime aussi que le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de celui-ci quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci. Ce devoir impose à l'Etat de s'assurer que les groupes opposés se tolèrent. La démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante.[4]

Dans sa recommandation n° 1804 (2007) l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a pu réaffirmer qu'une des valeurs communes en Europe, qui transcende des différences nationales, est la séparation de l'Eglise et de l'Etat et qu'il s'agit là d'un principe généralement admis qui domine la vie politique et institutionnelle dans les pays démocratiques. L'Assemblée parlementaire a notamment fait les recommandations suivantes au Conseil des Ministres:

- *„de veiller à ce que les communautés religieuses puissent exercer sans entraves le droit fondamental de la liberté de religion dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, conformément à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme et à l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme;*
- *d'exclure toute ingérence dans les affaires confessionnelles des religions, mais de considérer les organisations religieuses comme des acteurs de la société civile et de les appeler à jouer un rôle actif en faveur de la paix, de la coopération, de la tolérance, de la solidarité, du dialogue interculturel et de l'expansion des valeurs du Conseil de l'Europe;*
- *de réaffirmer le principe d'indépendance du politique et du droit par rapport aux religions; (...)".*[5]

La CCDH considère qu'il y a lieu, afin de se conformer à ces principes et recommandations et pour garantir l'égalité de tous et la liberté de conscience, d'intégrer le principe de laïcité dans la nouvelle constitution, avec la précision que le principe de laïcité comporte une double exigence: la neutralité de l'Etat (séparation des Eglises et de l'Etat) d'une part, la protection de la liberté de conscience, d'autre part, tel que rappelé par la Commission nationale consultative des droits de l'homme de France (CNCDH) dans son avis sur la laïcité du 26 septembre 2013.[6]

Le droit à la liberté de religion exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expressions de celles-ci. Ce socle intangible fait partie des traditions constitutionnelles communes aux Etats européens.

Ces libertés reconnues par les instruments internationaux et découlant directement du principe de laïcité sont ancrées dans la constitution luxembourgeoise. Elles inspirent les lois qui en déterminent l'application dans les différents domaines tels les relations avec les cultes, l'enseignement et la fonction publique en général.

Le principe de laïcité, régissant la séparation de l'Etat et des Eglises, est défini comme suit:

---

2 Arrêt Manoussakis et al. C. Grèce du 26 septembre 1996

3 Arrêt Dahlab c. Suisse du 15 février 2001

4 Arrêt S.A.S c. France du 1er juillet 2014

5 http://www.enhcc.eu/frec1804.pdf

6 http://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_laicite-ap-26_09_2013_0.pdf

*„Conception et organisation de la société fondées sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat, et qui exclut l'Eglise de tout pouvoir politique ou administratif, et, en particulier, de l'enseignement."*[7]

*„Garantie apportée par l'Etat de la liberté de conscience et du droit d'exprimer ses convictions (droit de croire ou de ne pas croire, de changer de religion, d'assister ou pas à des cérémonies religieuses). La neutralité de l'Etat en matière religieuse. Aucune religion n'est privilégiée; il n'y a pas de hiérarchie entre les croyances et entre croyance et non-croyance."*[8]

Concernant le principe de laïcité et son application, la CCDH renvoie encore à l'édition „La liberté de religion" du Conseil de l'Europe:

*„Pour bien comprendre la laïcité, il convient de la considérer non pas comme un type de relation entre l'Eglise et l'Etat, mais comme un type de politique de l'Etat à l'égard des religions n'empêchant pas les pouvoirs publiques d'appuyer des valeurs religieuses."*[9]

D'une façon générale, la laïcité est considérée comme l'une des assises de la société démocratique. La garantie de la liberté de pensée, de conscience et de religion sous-entend un Etat neutre de ce point de vue.[10]

Une définition actuelle de la laïcité a été donnée par le président français, le 5 février 2015, dans le cadre des événements du 7 janvier 2015 (l'attentat contre Charlie Hebdo et la tuerie à l'Hyper Casher de la Porte de Vincennes).

*„La laïcité n'est pas négociable car elle nous permet de vivre ensemble. Elle doit être comprise pour ce qu'elle est: la liberté de conscience et donc la liberté des religions. Ce sont des valeurs et des règles de droit qui consistent à protéger ce qui nous est commun mais aussi ce qui nous est singulier. C'est une garantie pour la France contre les intolérances. (...) Le dialogue avec les cultes fait partie des devoirs de la République, et notamment avec le culte musulman."*

Ainsi la laïcité peut être considérée comme porteuse d'universalité, d'égalité et de non-discrimination.

La Commission consultative des droits de l'Homme se prononce pour le concept de l'Etat laïc qui n'avantage ou ne discrimine personne en fonction de ses convictions. Il n'appartient pas à l'Etat de favoriser une croyance plutôt qu'une autre. L'Etat garantit à chacun le droit de croire en ce qu'il veut ou de ne pas croire, et le droit de changer d'opinions. La CCDH voit le rôle de l'Etat limité à la sphère publique sans ingérence quelconque dans le fonctionnement des communautés religieuses sauf la répression d'éventuelles infractions commises à l'occasion de l'exercice des libertés de cultes garanti par la constitution.

Si aux termes de l'article 117 de la Constitution tel qu'il est actuellement proposé, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses, il tombe sous le sens que de telles conventions n'auront pas lieu avec des communautés religieuses dont l'Etat considère qu'elles portent atteinte à l'ordre public. Cependant la CCDH estime que dans l'article 117 tel que proposé se pose une question d'interprétation du terme „reconnaissance", pour autant qu'il est prévu que l'Etat peut reconnaître des communautés religieuses.

L'utilisation de ce terme peut en effet donner à penser que l'Etat se prononce implicitement ou explicitement sur la légitimité de telle ou telle croyance religieuse, voire lui associe un jugement de valeur. Ce qui mettrait en contradiction la première phrase de l'article 117, laquelle prône la neutralité de l'Etat et la séparation de l'Etat et des cultes, et les deuxième et troisième phrases dans lesquelles il est prévu que des communautés religieuses peuvent faire l'objet d'une reconnaissance par l'Etat. S'il est incontestable que l'Etat, malgré sa neutralité à l'égard des cultes, peut appuyer certaines valeurs religieuses notamment pour leur caractère universel, il pourra aisément le faire sans avoir „reconnu" telle ou telle communauté religieuse. Au vu de la difficulté d'interprétation du terme „reconnaissance" dans le contexte donné, la CCDH propose d'enlever dans l'article 117 tel que proposé toute référence à une éventuelle reconnaissance par l'Etat de communautés religieuses.

---

7 Larousse

8 La Toupie, dictionnaire de politique

9 L'Europe des droits – La liberté de religion, Renata Uitz, 2008, page 19, citation 29, Michel Troper

10 CCDH, Avis 3/2012 sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, p. 14, http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2012/Avis-CCDH-6030-final.pdf

**Recommandation**

Pour renforcer la prise de conscience de l'importance de la relation „droits de l'homme-laïcité", la CCDH s'exprime pour une inscription claire et précise du principe de laïcité dans la constitution au même titre que l'article 1er de la constitution énonce que „Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible". La CCDH s'oppose à ce que l'Etat puisse porter une quelconque appréciation sur la légitimité des croyances religieuses, de sorte qu'afin d'éviter tout malentendu à ce propos, il est proposé de rayer dans la deuxième phrase de l'article 117, tel qu'adopté le 21 janvier 2015 par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, in fine „ainsi que leur reconnaissance" et dans sa troisième phrase le mot „reconnues".

*

ANNEXE

**LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX**

**– La Déclaration universelle des Droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948, article 18**

„Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites."

**– Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, article 18**

„1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale et des libertés et des droits fondamentaux d'autrui.

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions."

**– La Convention européenne des Droits de l'Homme, 1950**

*Article 9*

„1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement , les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui".

*Article 14*

„La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation."

**– Le Protocole n° 1 à la Convention européenne des Droits de l'Homme**

*Article 2*

„Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques"

# 6030/14

# N° 6030[14]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


*page*

***Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle***

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Présidente du Conseil d'Etat (15.5.2015) ..... 1
2) Texte coordonné ..... 37
3) Tableau comparatif ..... 62


*

## DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES A LA PRESIDENTE DU CONSEIL D'ETAT

(15.5.2015)

Madame la Présidente,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir une série d'amendements à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adoptés dans sa réunion du 12 mai 2015.

Je joins en annexe 1, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras et italiques) et les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés). En ce qui concerne le texte dont l'emplacement change suite à la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission, il convient de noter que:

– S'il n'a pas fait l'objet d'une modification, il est barré à son endroit initial et repris en caractères italiques à son nouvel endroit.
– S'il a fait l'objet d'une légère modification proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission, il est barré à son endroit initial. La partie du texte inchangée est reprise en caractères italiques et la partie modifiée est reprise en caractères soulignés à son nouvel endroit.

  A noter que ces dispositions ne sont pas spécifiquement relevées dans la lettre d'amendements.
– S'il a fait l'objet d'une légère modification proposée par la commission, il est barré en caractères gras et italiques à son endroit initial et repris en caractères gras et italiques à son nouvel endroit.

  Ces propositions de modification sont signalées dans la lettre d'amendements.

*

## OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

Avant de passer à la présentation des amendements parlementaires, la commission tient à apporter les précisions suivantes:

1. La commission a suivi les propositions de restructuration des chapitres et des sections suggérées par le Conseil d'Etat, de sorte que la numérotation des articles change par rapport à la numérotation initiale. Etant donné que la commission n'a pas fait siennes toutes les propositions de regroupement et/ou de suppression d'articles et qu'elle a inséré de nouvelles sections 3 aux chapitres 2 et 9 (chapitre 8 nouveau), l'ordre numérique des articles diverge dans une certaine mesure de celui du Conseil d'Etat. Dans un souci de lisibilité, la numérotation des articles se dégageant de l'avis du Conseil d'Etat est indiquée dans le texte coordonné à la fin des dispositions correspondantes.
2. Compte tenu de l'ensemble des réagencements effectués par la commission ainsi que des changements de numérotation des articles qui en découlent, la commission a effectué les adaptations des renvois aux articles qui s'imposent.
3. Quant à la graphie du nom „Chambre des Députés", la commission prend note que dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat écrit „députés" avec une lettre minuscule, tandis que dans la proposition de révision ce terme est écrit avec une lettre majuscule.

   La commission décide, dans un souci de cohérence rédactionnelle avec d'autres textes légaux faisant référence ou ayant trait à la Chambre des Députés, de reprendre l'orthographe de la proposition de révision et d'écrire „Chambre des Députés".
4. Dans un souci de cohérence avec l'orthographe retenue par le Règlement de la Chambre des Députés, le terme „Règlement" est écrit avec une lettre majuscule à tous les endroits où la proposition de révision y fait référence.
5. En ce qui concerne l'emploi du mot „fonction", la commission opte pour le singulier aux articles suivants:
   - article 66 initial (nouvel article 63);
   - articles 67 et 68 initiaux (nouvel article 64, paragraphes (1) et (2) nouveaux);
   - article 71 initial, paragraphe (2) (nouvel article 65, paragraphe (2));
   - article 90 initial (nouvel article 80);
   - article 95 initial (nouvel article 84, alinéa 4);
   - article 101 initial, paragraphes (2), (3) et (4) (nouvel article 87, paragraphes (2), (3) et (4));
   - nouvel article 100.
6. La commission opte pour l'emploi du terme générique de „magistrat" aussi bien pour la magistrature debout que pour la magistrature du siège. Ainsi, le mot „juges" est remplacé par celui de „magistrats du siège" et le bout de phrase „et ceux du ministère public" est employé aux articles suivants:
   - article 104 initial (nouvel article 90);
   - article 105, alinéa 1er initial (nouvel article 97, paragraphe (1));
   - article 117 initial, alinéa 1er (nouvel article 98, paragraphe (1));
   - articles 109, 114, 115, 116 initiaux et le paragraphe (4) de l'article 119 initial (nouvel article 99);
   - nouvel article 100;
   - nouvel article 101;
   - nouvel article 104.
7. Les formulations „à établir par la loi", „établis par la loi", „spécifiées par la loi", „fixé(es) par la loi", „réglée par la loi", „à fixer par la loi", „que la loi prévoit", „prévues par la loi" sont remplacées dans les articles suivants par celles de „déterminé(e)(s) par la loi", „la loi détermine" ou „à déterminer par la loi" car jugées plus appropriées:
   - nouvel article 31;
   - nouvel article 32;
   - article 35 initial, alinéa 1er (nouvel article 35);
   - article 23 initial (nouvel article 36);

- article 40 initial (nouvel article 108, paragraphe (3);
- article 55 initial, alinéa 1er (nouvel article 47, paragraphes (2) et (3));
- article 56 initial (nouvel article 48);
- article 86 initial (nouvel article 74, alinéa 2);
- article 87 initial (nouvel article 76);
- article 103 initial (nouvel article 88, alinéa 4);
- article 136 initial, paragraphe (3), alinéa 1er (nouvel article 119, paragraphe (1), alinéa 1er);
- nouvel article 120, alinéa 2 nouveau.

8. Dans un souci de cohérence rédactionnelle avec l'avant-projet de loi portant organisation du Conseil national de la Justice présenté à la commission le 27 février 2013, il y a lieu d'écrire le terme „justice" avec une lettre majuscule. L'intitulé de la section 3 du Chapitre 7.– De la Justice est modifié en conséquence.
9. Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat souligne que la proposition de révision supprime le droit régalien de battre monnaie, c'est-à-dire la pratique de frapper la monnaie à l'effigie du Chef de l'Etat et qu'il se rallie à la prise de position du Gouvernement, qui en propose le maintien.

   La commission est toutefois d'avis que ce droit régalien n'a plus de raison d'être dans une Constitution moderne, ancrée dans le 21ème siècle. L'abandon de cette „prérogative" du Grand-Duc n'a évidemment aucun effet direct sur le choix du Gouvernement quant à la configuration graphique des monnaies et billets de banque.
10. En ce qui concerne le nouvel article 118 proposé par le Conseil d'Etat visant à introduire le principe d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion de communes, la commission décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat. Les référendums au niveau local sont réglés par la loi communale. C'est cette dernière qui devra, le cas échéant, être complétée pour y consacrer le référendum communal préalable au projet de fusion de communes.

En vue d'une comparaison aisée des dispositions de la proposition de révision, des propositions alternatives suggérées par le Conseil d'Etat et des propositions de modification que la commission souhaite y apporter, une annexe 2 comporte un tableau comparatif présentant parallèlement le texte de la proposition de révision, celui proposé par le Conseil d'Etat, celui retenu par la commission ainsi que les observations complémentaires se dégageant de l'avis du Conseil d'Etat et des amendements parlementaires.

*

## AMENDEMENTS

Le détail et la motivation des amendements adoptés par la commission se présentent comme suit:

*Amendement 1 concernant l'intitulé*

L'intitulé de la proposition de révision est modifié comme suit:

„Proposition de révision portant ~~***modification et nouvel ordonnancement de la***~~ ***instauration d'une nouvelle*** Constitution"

*Commentaire*

La modification de l'intitulé s'impose au regard du fait que le texte proposé par la commission constitue un projet de rédaction d'une Constitution nouvelle. En l'état actuel des travaux, les modifications l'emportent en effet sur le nombre de dispositions constitutionnelles maintenues.

*Amendement 2 concernant l'article 2*

L'article 2 est modifié comme suit:

„**Art. 2.** Le ~~Grand-Duché de~~ Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. ***Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.***

Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.

Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg".“

*Commentaire*

La proposition du Conseil d'Etat d'inscrire la monarchie dans la Constitution est jugée comme étant judicieuse, en ce qu'elle informe le lecteur dès le début sur le régime politique du Luxembourg.

Etant donné que la monarchie constitutionnelle constitue seulement une forme selon laquelle la démocratie parlementaire peut être exercée, la commission décide, par opposition au Conseil d'Etat, de définir en premier lieu la forme politique et de faire référence au régime politique seulement dans une deuxième phrase à insérer dans l'alinéa 1er.

Tout en adoptant la deuxième phrase que le Conseil d'Etat propose à l'alinéa 1er de son article 2, la commission propose d'en faire un nouvel alinéa 2 afin de mettre cette disposition plus en exergue. L'alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat et adopté par la commission deviendra ainsi l'alinéa 3.

*Amendement 3 concernant l'introduction d'un nouvel article 4*

Il est introduit un nouvel article 4 libellé comme suit:

„**Art. 4.** ***(1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.***

***(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.***

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

***(4) L'hymne national est „Ons Heemecht".***“

*Commentaire*

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat note que ni l'exposé des motifs ni le texte de la proposition de révision ne s'expriment au sujet des symboles de l'Etat, contrairement à d'autres constitutions européennes. Par référence aux textes étrangers en question, les symboles à évoquer devraient être l'emblème ou le drapeau national, l'hymne national, le régime linguistique et les armoiries. Il propose donc d'intégrer un nouvel article 4 afférent reprenant à son paragraphe (4) dans une version nouvelle les dispositions de l'article 41 de la proposition de révision.

La commission décide de suivre le Conseil d'Etat quant au principe. Cependant, en vue d'améliorer la visibilité de la langue luxembourgeoise, il est proposé de commencer avec le régime linguistique (le paragraphe (4) proposé par le Conseil d'Etat devient le paragraphe (1)) et de continuer avec le drapeau (le paragraphe (1) proposé par le Conseil d'Etat devient le paragraphe (2)) et les armoiries (le paragraphe (2) proposé par le Conseil d'Etat devient le paragraphe (3)) pour terminer avec l'hymne national (le paragraphe (3) proposé par le Conseil d'Etat devient le paragraphe (4)).

En ce qui concerne le régime linguistique, la commission propose de recourir à une formulation inclusive et de supprimer toute référence aux matières afin de garder une flexibilité dans la réglementation de l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande par voie législative.

Au nouveau paragraphe (2), les termes „de l'Etat" sont remplacés par celui de „national".

Au nouveau paragraphe (4), la graphie de „Ons Hémecht" est adaptée à celle figurant dans la loi du 27 juillet 1993 modifiant et complétant la loi du 23 juin 1972 sur les emblèmes nationaux, à savoir „Ons Heemecht".

*Amendement 4 concernant l'article 6*

L'article 6 est modifié comme suit:

„**Art. 6.** ***~~Nulle~~ Toute*** cession, ***~~nul~~ tout*** échange, ***~~nulle~~ toute*** adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.“

*Commentaire*

La commission opte pour une formulation positive de l'article 6.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat propose de compléter l'article 6 par l'ajout „adoptée à la majorité qualifiée". Ceci répondrait à la remarque faite dans l'avis intérimaire de la Commission

de Venise suggérant de prévoir une loi adoptée à la majorité spéciale dans l'hypothèse de la cession, de l'adjonction ou d'un échange de territoire.

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, qui confère une plus grande valeur au territoire quoiqu'il s'agisse plutôt d'une valeur symbolique. En effet, de nos jours, ces cas de figure risquent de ne se présenter que très rarement.

*Amendement 5 concernant l'article 8*

L'article 8 est modifié comme suit:

„**Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg~~,~~ ***et*** le siège ***~~de la Chambre des Députés et du Gouvernement~~ des institutions constitutionnelles***.

~~Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves.~~"

*Commentaire*

Le Conseil d'Etat est d'avis que la notion de „capitale" implique l'idée qu'elle est le siège des institutions constitutionnelles, de sorte qu'une énumération de ces institutions dans le texte constitutionnel ne s'impose dès lors pas. A ses yeux, la mention seulement de certaines de ces institutions ouvre l'interprétation que le siège des autres sera fixé en dehors du territoire de la capitale.

La commission est d'avis que la notion de „capitale" ne laisse pas forcément sous-entendre qu'elle est le siège des institutions constitutionnelles. Cependant, elle peut se rallier à l'argument du Conseil d'Etat qu'une énumération seulement de quelques institutions risque de créer des problèmes d'interprétation quant au siège des autres institutions. Par conséquent, elle décide d'y renoncer et de faire simplement référence aux institutions constitutionnelles. La virgule après „Grand-Duché de Luxembourg" est ainsi supprimée et remplacée par la conjonction de coordination „et".

Le deuxième alinéa, en ce qu'il ne prévoit que la possibilité du déplacement en dehors de la capitale, notamment à l'étranger, du siège d'institutions limitativement énumérées par la Constitution, laisse, aux yeux du Conseil d'Etat, planer le doute sur la faculté laissée aux institutions non énumérées de déplacer elles aussi leur siège. Il relève qu'en cas d'urgence, les institutions devront prendre les décisions qui s'imposent, que celles-ci soient prévues en détail par la Constitution ou non. Des règles très détaillées à cet effet, à supposer qu'elles aient leur place dans la Constitution, risquent de ne pas concorder avec les situations extrêmes qui pourront se présenter, sans dispenser pour autant les institutions de déplacer leur siège. Les contestations que pareille situation pourrait provoquer, notamment en ce qui concerne la légitimité des institutions après un déplacement de leur siège, mettraient en doute la crédibilité de celles-ci à un moment où elles se trouveraient de toute façon dans une situation précaire. Le Conseil d'Etat propose donc de supprimer cet alinéa, proposition à laquelle la commission se rallie.

*Amendement 6 concernant la suppression de l'article 10 initial et l'introduction d'un nouvel article 17*

L'article 10 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 17 libellé comme suit:

***„Art. 17. Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi."***

*Commentaire*

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat marque sa préférence pour un emplacement de la disposition relative aux droits des étrangers parmi celles relatives au principe d'égalité.

Tout en ne s'opposant pas au transfert de cette disposition dans le chapitre relatif aux droits et libertés, la commission craint que le fait de l'inscrire dans l'article relatif au principe d'égalité donne lieu à une interprétation restrictive en ce sens qu'elle n'a pas vocation à s'appliquer à tous les droits énoncés par la Constitution. Elle décide, partant de ne pas suivre le Conseil d'Etat en sa proposition, de faire de l'article 10 initial, le paragraphe (4) de l'article 16 initial.

Elle propose de faire suivre immédiatement les dispositions relatives au principe d'égalité par celle traitant du droit des étrangers. Ainsi, l'article 10 initial, reprenant la formulation suggérée par le Conseil d'Etat, deviendra le nouvel article 17. Tel que proposé par le Conseil d'Etat, l'alinéa 1er de l'article 17 initial est transféré dans l'article 16, paragraphe (1) et l'alinéa 2 est repris dans une version nouvelle dans le nouvel article 11.

*Amendement 7 concernant les articles 12 et 13 initiaux (nouvel article 13)*

Les articles 12 et 13 initiaux (nouvel article 13) sont modifiés comme suit:

„**Art. ~~12.~~ 13.** (1) ~~La peine de mort ne peut être établie.~~ Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

**~~Art. 13.~~** (2) Nul ne peut être soumis à la torture~~,~~ ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.

*La peine de mort ne peut **pas** être établie.*“

*Commentaire*

La commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de regrouper les articles 12 et 13 initiaux sous un seul article devenant le nouvel article 13, subdivisé en deux paragraphes.

L'alinéa 2 du paragraphe (2) du nouvel article 13 reprend sans modification l'article 12 initial, sauf à le compléter par l'auxiliaire de négation „pas“.

*Amendement 8 concernant l'article 18*

L'article 18 est modifié comme suit:

„**Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie. ~~Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.~~

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans ***la forme*** qu'elle prescrit.

(3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu ~~de l'ordonnance~~ d'une décision de justice motivée ~~du juge~~, qui doit être ***~~signifiée~~ notifiée*** au moment de l'arrestation~~,~~ ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.“

*Commentaire*

La commission suit le Conseil d'Etat en ses propositions, sauf à employer au nouveau paragraphe (2) la formulation plus générale et abstraite „la forme“, telle que prévue par la proposition de révision. De l'avis de la commission, l'emploi dans la Constitution de termes trop vastes est à proscrire.

A l'alinéa 1er du nouveau paragraphe (3), le terme „Hors“ est maintenu comme la commission ne voit pas en quoi consisterait la plus-value du remplacement de ce terme par celui de „hormis“ proposé par le Conseil d'Etat. En outre, le mot „signifiée“ est remplacé par celui de „notifiée“ jugé plus approprié au regard de l'article 77 de la Constitution du 22 frimaire an VIII qui dispose que: „Pour que l'acte qui ordonne l'arrestation d'une personne puisse être exécuté, il faut: 1° qu'il exprime formellement le motif de l'arrestation, et la loi en exécution de laquelle elle est ordonnée; 2° qu'il émane d'un fonctionnaire à qui la loi ait donné formellement ce pouvoir; 3° qu'il soit notifié à la personne arrêtée et qu'il lui en soit laissé copie.“

*Amendement 9 concernant l'article 19*

L'article 19 est modifié comme suit:

**„Art. 19. *~~Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.~~ Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.*“**

*Commentaire*

La commission opte pour une formulation positive de l'article 19, en s'inspirant de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

*Amendement 10 concernant l'article 24 initial (nouvel article 23)*

L'article 24 initial (nouvel article 23) est modifié comme suit:

„**Art. ~~*24.*~~ *23.*** La liberté de manifester ses opinions ~~par la parole en toutes matières~~, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des ~~***délits***~~ ***infractions*** commis***es*** à l'occasion de l'exercice de ces libertés. ~~***La censure ne pourra jamais être établie.***~~

***La censure ne peut pas être établie.***"

*Commentaire*

La commission propose de remplacer le terme „délits" désignant actuellement une catégorie spécifique d'infractions par le terme générique d'„infractions" visant toute violation d'une loi ou d'une disposition réglementaire.

En outre, elle suit le Conseil d'Etat en sa proposition de faire de la deuxième phrase initiale un nouvel alinéa 2, sauf à remplacer les termes „pourra jamais" par ceux de „peut pas".

*Amendement 11 concernant l'article 25*

L'article 25 est modifié comme suit:

„**Art. 25.** ~~***La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable.***~~ ***Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique.*** ~~Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police.~~ ***Ce droit*** ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public."

*Commentaire*

De l'avis de la commission, le terme „pacifique" a une signification plus large que la notion de „paisiblement", qui a une connotation de „tranquillité". Par conséquent, elle propose de reformuler la première phrase, en s'inspirant de l'article 11, paragraphe 1 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

La deuxième phrase reprend le texte proposé par le Conseil d'Etat, sauf à remplacer „Il" par „Ce droit". Cette modification est le corollaire de la reformulation de la première phrase.

*Amendement 12 concernant la suppression des articles 28 et 29 initiaux et l'introduction d'un nouvel article 24*

Les articles 28 et 29 initiaux sont supprimés et il est introduit un nouvel article 24 libellé comme suit:

„***Art. 24.*** La liberté de manifester ses ***convictions*** philosophiques ou religieuses, ***celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties.***

***Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.***

***La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.***"

*Commentaire*

Les alinéas 1 et 3 reprennent sous une forme modifiée l'article 28 initial et l'alinéa 2 reprend tel quel l'article 29 initial.

Etant donné que la liberté des cultes n'est pas équivalente à la liberté de religion, il est proposé d'en faire deux alinéas distincts (alinéas 1 et 3) et d'inscrire à l'alinéa 1er relatif à la liberté de religion celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion. L'énonciation de la liberté de changer de religion est superfétatoire, alors que la liberté d'adhérer à une religion comporte celle de changer de religion à tout moment. Le terme „opinions" est remplacé par celui de „convictions" employé également par la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et d'autres constitutions modernes.

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 23 proposé par le Conseil d'Etat, il est renvoyé à l'amendement 13.

*Amendement 13 concernant la suppression des articles 31 et 135 initiaux et l'introduction au chapitre 9 initial (chapitre 8 nouveau) d'une nouvelle section 3 comportant un nouvel article 114*

Les articles 31 et 135 initiaux sont supprimés et au chapitre 9 initial (chapitre 8 nouveau), il est inséré une nouvelle section 3 comportant un nouvel article 114 à la teneur suivante:

***„Section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses***

***Art. 114. En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.***

***La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.***

***Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues.“***

*Commentaire*

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat note à l'égard de l'article 31 de la proposition de révision qu'„Aux yeux du Conseil d'Etat, cette disposition n'a plus sa place dans la Constitution et peut dès lors être omise, mis à part la manière conventionnelle de régler les relations entre l'Etat et les cultes qui est intégrée dans l'article 23 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat.“

Quant à l'article 135 projeté, il souligne que „Dans le souci de ne pas anticiper les conclusions des experts et une éventuelle initiative parlementaire ou gouvernementale visant à modifier la Constitution sur ce point, le Conseil d'Etat ne se trouve pour le moment pas en mesure de commenter cet article.“

La commission propose de supprimer les articles 31 et 135 initiaux et d'insérer une nouvelle section 3 au chapitre 9 initial (chapitre 8 nouveau) comportant un nouvel article 114 faisant état de la neutralité de l'Etat en matière religieuse et idéologique ainsi que de son impartialité en vertu du principe de la séparation de l'Etat et des communautés religieuses. En ce faisant, il est tenu compte des conventions signées entre l'Etat et les communautés religieuses portant sur leurs relations futures ainsi que de la résolution adoptée le 21 janvier 2015 par la Chambre des Députés à 55 voix contre 5 décidant:

– de ne pas reprendre l'article 106 de la Constitution dans le corps du texte de la proposition de révision de la Constitution (doc. parl. 6030);
– d'insérer un nouvel article dans le corps de la proposition de révision de la Constitution qui fait état de la neutralité de l'Etat en matière religieuse et idéologique ainsi que de son impartialité en vertu de la séparation de l'Etat et des communautés religieuses, qui prévoit que les relations entre l'Etat et les communautés religieuses soient réglées par la loi et qui mentionne la faculté de préciser le détail de ces relations par la voie de conventions à approuver par la Chambre des Députés;
– de retirer la quatrième question de la proposition de loi n° 6738 sur le référendum constitutionnel consultatif.

Le texte, qui supprime l'obligation de prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes, relègue à une loi le soin de régler les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance. Il prévoit en outre la possibilité de préciser le détail de ces relations par la voie de conventions à approuver par la Chambre des Députés, dans les limites et formes fixées par la loi, par opposition au système actuel où les conventions sont conclues sur base d'une motion adoptée à l'unanimité le 18 juin 1998.

*Amendement 14 concernant l'introduction d'un nouvel article 31*

Il est introduit un nouvel article 31 libellé comme suit:

„***Art. 31. En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, t***oute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins ***et dans les conditions déterminées par la loi.***“

*Commentaire*

La commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat d'inscrire une disposition relative aux traitements de données à caractère personnel dans la Constitution. En ce faisant, celui-ci s'est inspiré largement de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui constitue le fondement des actes juridiques européens adoptés et transposés dans ce domaine.

La commission est pourtant d'avis que le texte proposé par le Conseil d'Etat est disproportionné par rapport aux autres libertés publiques. Elle propose donc d'inscrire seulement le droit à la protection des données à caractère personnel dans la Constitution et de reléguer à la loi le soin de fixer les conditions du traitement des données à caractère personnel. Elle considère que sa façon de procéder se justifie d'autant plus que le droit à la protection des données à caractère personnel est garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne faisant partie intégrante de notre droit positif.

Etant donné que le droit à la protection des données à caractère personnel est à considérer comme un droit à l'autodétermination informationnelle, l'article est reformulé en ce sens. A souligner toutefois que ce droit ne constitue pas un droit absolu, de sorte qu'il peut être soumis à des restrictions légales. En Allemagne, la notion d'„autodétermination informationnelle" a valeur constitutionnelle suite à un arrêt du *„Bundesverfassungsgericht"* de 1983 *(„Volkszählungsurteil")* jugeant que: „1. (…) Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. 2. Einschränkungen dieses Rechts auf „informationelle Selbstbestimmung" sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. (…)"

*Amendement 15 concernant l'article 32 initial (nouvel article 33)*

L'article 32 initial (nouvel article 33) est modifié comme suit:

„**Art. ~~*32.*~~ 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation. ~~L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.~~

~~Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.~~

~~La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.~~

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

***L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.***

(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'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) ~~Chacun~~ Toute personne est libre de faire ses études ~~dans le Grand-Duché~~ au Luxembourg ou à l'étranger ~~et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions~~, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi."

*Commentaire*

La commission fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat, sauf à reformuler l'alinéa 3 du nouveau paragraphe (2) et l'alinéa 1 du nouveau paragraphe (3).

L'amendement de l'alinéa 3 du nouveau paragraphe (2) s'explique par le fait que le texte proposé par le Conseil d'Etat, en ce qu'il prévoit la gratuité de l'enseignement obligatoire public, couvre seulement une partie de la durée de l'enseignement secondaire (durée de l'enseignement obligatoire). Or, la commission est d'avis que l'énoncé de la gratuité de l'enseignement public secondaire doit être maintenu dans la Constitution. Elle considère que la terminologie retenue par la Constitution n'hypothéquera pas d'éventuelles modifications futures de la législation sur l'enseignement.

L'alinéa 1er du nouveau paragraphe (3) est modifié afin qu'il soit clair que c'est l'exercice de la liberté de l'enseignement qui doit se faire dans le respect des valeurs d'une société démocratique.

*Amendement 16 concernant l'article 37 initial (nouvel article 41)*

L'article 37 initial (nouvel article 41) est modifié comme suit:

„**Art. ~~*37.*~~ *41.*** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre ***dignement et disposer ~~dans~~ d'***un logement approprié."

*Commentaire*

Le Conseil d'Etat est d'avis que le droit à un logement approprié constitue une application certes concrète, mais toujours limitée par une visée plus vaste englobant tous les objectifs à valeur constitutionnelle en rapport avec la mission de l'Etat d'assurer aux habitants vivant sur son territoire une situation matérielle respectueuse de la dignité humaine. L'obligation de l'Etat de promouvoir les droits de „toute personne" à un logement approprié doit donc être vue en relation avec l'objectif de l'Etat de combattre la pauvreté. Pour cette raison, il suggère d'énoncer l'objectif à valeur constitutionnelle englobant tous ces aspects dans un article à part.

La commission déplore que la notion de „logement" ne soit pas reprise dans le texte proposé par le Conseil d'Etat. Par souci de respecter les dispositions de la résolution adoptée par la Chambre des Députés en date du 1er février 2007[1], cette notion doit figurer dans la Constitution.

En ce qui concerne le bout de phrase „… dispose des moyens lui permettant de vivre dignement" proposé par le Conseil d'Etat, la commission est d'avis qu'il ne tient pas suffisamment compte de l'obligation de relogement des communes dans certains cas de détresse.

*Amendement 17 concernant l'introduction au chapitre 2 d'une nouvelle section 3 comportant un nouvel article 37*

Au chapitre 2, il est inséré une nouvelle section 3 comportant un nouvel article 37 à la teneur suivante:

***„Section 3. – Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable***

***Art. 37.*** Toute limitation de l'exercice ***des droits fondamentaux,*** des libertés publiques ***et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution*** doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui."

*Commentaire*

La commission suit la proposition du Conseil d'Etat d'introduire une „clause transversale" dans la nouvelle Constitution.

Toutefois, dans un souci de sécurité juridique, la commission estime nécessaire de reformuler le texte proposé par le Conseil d'Etat, en précisant que la clause transversale s'applique à la limitation des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable, dans la mesure où le texte de la Constitution prévoit lui-même qu'une restriction peut être établie par la loi. En ce faisant, elle s'est inspirée des propositions de texte formulées par la Commission de Venise dans son avis intérimaire du 14 décembre 2009 (doc. parl. 6030[7]) et elle se trouve en ligne avec l'interprétation de la clause transversale donnée par le Conseil d'Etat.

Afin de tenir compte de l'extension du champ d'application de la clause transversale et dans le souci d'augmenter sa visibilité, la commission propose l'ajout dans le chapitre 2 d'une nouvelle section 3 intitulée „Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable" comportant un nouvel article 37, qui reprend dans une forme modifiée l'article 36 du Conseil d'Etat.

*Amendement 18 concernant la suppression de l'article 38 initial et l'introduction d'un nouvel article 29*

L'article 38 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 29 libellé comme suit:

***„Art. 29. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.***

***Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants."***

---

1 „(…)

– que le logement est un instrument clé de la cohésion sociale et de la lutte contre la pauvreté;

– que le droit au logement est un droit fondamental;

décide

– de charger la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle d'étudier l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise."

*Commentaire*

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat souligne que le droit de pétition fait partie des garanties fondamentales. Il s'agit d'une application concrète de la liberté d'exprimer ses opinions et d'influer sur le fonctionnement des institutions.

Il estime que le droit de pétition devrait être reformulé pour tenir compte de l'évolution de son expression. De nos jours, la Chambre des Députés est le destinataire usuel des pétitions. Les contacts entre les citoyens et les services publics ne se font toutefois plus guère par le biais de cet instrument qui est tombé en désuétude dans ce contexte. En effet, un cadre légal bien plus performant et protecteur des droits de tout un chacun a été mis en place. Il comprend notamment la législation sur la procédure administrative non contentieuse, l'institution du Médiateur, mais aussi l'instauration des juridictions administratives et le cadre légal du référendum populaire.

Le Conseil d'Etat propose d'orienter le droit constitutionnel de pétition vers la seule Chambre des Députés. Il y a en outre lieu de remplacer le terme „chacun" par „toute personne", une expression qui englobe clairement les personnes morales. Etant donné que les droits du citoyen dans le cadre de ses relations avec les institutions et les autorités administratives pourraient tout aussi bien être considérés comme des règles de bonne administration publique et avoir ainsi leur place dans la section 1ère du chapitre 8 qu'il suggère de réserver à l'administration de l'Etat, il a préféré, devant le choix ouvert, ranger ces droits parmi les droits et libertés du chapitre 2.

Il accueille favorablement le deuxième alinéa de cet article en ce qu'il crée une obligation constitutionnelle à charge des autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable aux demandes des administrés. La précision que la demande doit être présentée par écrit paraît superfétatoire. Il y a par contre lieu de remplacer le terme „citoyen" par „requérant" pour souligner que cette obligation existe à l'égard de toute personne, y compris les étrangers et les personnes morales.

Le Conseil d'Etat suggère d'adjoindre une disposition à cet article qui vise plus particulièrement le droit de présenter des réclamations aux autorités publiques concernant l'action administrative. Elle est à lire notamment en rapport avec la possibilité de saisir le médiateur institué par la loi modifiée du 22 août 2003.

Etant donné que la commission a fait sienne la structure proposée par le Conseil d'Etat, le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes (droit qui n'est pas à confondre avec la prérogative de la Chambre des Députés de recevoir des pétitions prévue à l'article 89 initial devenant le nouvel article 78) est rangé parmi les droits et libertés du chapitre 2. L'article 38 initial, qu'elle décide de maintenir dans sa version initiale, sauf à remplacer le terme „chacun" par „toute personne" à l'alinéa 1er et celui de „citoyens" par „requérants" à l'alinéa 2, devient par conséquent le nouvel article 29.

*Amendement 19 concernant la suppression de l'article 39 initial et du paragraphe (3) de l'article 101 initial et l'introduction d'un nouvel article 107*

L'article 39 initial et le paragraphe (3) de l'article 101 initial sont supprimés et il est introduit un nouvel article 107 libellé comme suit:

„***Art. 107.*** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs ***mandataires publics et*** agents dans l'exercice de leurs fonctions."

*Commentaire*

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de prévoir dans le chapitre 9 initial (chapitre 8 nouveau) une disposition générale visant la question de la responsabilité civile de l'Etat. Cette disposition, qui vaut tant pour les fonctionnaires et autres agents de l'Etat que pour les membres du Gouvernement, regroupe les articles 39 et 101, paragraphe (3) de la proposition de révision.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat, qui retient le terme d'„agents", lequel regroupe tant les fonctionnaires et employés de l'Etat, qui constituent juridiquement des préposés de la personne morale Etat, que les membres du Gouvernement, est complété par ceux de „mandataires publics" visant principalement les bourgmestres et les membres de l'exécutif local dont la question de la responsabilité civile n'est pas réglée à l'heure actuelle. Un projet de loi afférent doit être élaboré sous peu.

*Amendement 20 concernant l'introduction d'un nouvel article 40*

Il est introduit un nouvel article 40 libellé comme suit:

***„Art. 40. L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap."***

*Commentaire*

Selon le Conseil d'Etat, la sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs constituent des libertés qui doivent figurer à ce titre sous la section 2 selon la structure qu'il a suggérée. La lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap font partie des objectifs à valeur constitutionnelle regroupés sous la section 3.

La commission tient à souligner que la lecture combinée des alinéas 1 et 2 de l'article 38 proposé par le Conseil d'Etat risque de conduire à la conclusion que „l'intégration sociale" visée à l'alinéa 2 se limite au seul monde du travail, *quod non*. Par conséquent, elle suggère d'en faire un article à part portant le numéro 40 et tenant compte du fait que les personnes handicapées sont encore souvent privées de la jouissance de leurs droits. En ce faisant, la commission s'est référée à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 et approuvée par la loi du 28 juillet 2011.[2]

*Amendement 21 concernant l'article 42 initial (nouvel article 53)*

L'article 42 initial (nouvel article 53) est modifié comme suit:

„**Art. *42.* 53.** (1) ~~Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont~~ La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire~~s~~ dans la descendance directe~~, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau,~~ de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et ~~de~~ par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ***ne*** s'appliquent ***qu'***à l'auteur.

***Lorsque des*** circonstances exceptionnelles ***le commandent***, la Chambre des ***D***éputés peut ***exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée***.

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable."

*Commentaire*

La commission adopte les nouveaux paragraphes (1) et (3) proposés par le Conseil d'Etat. Par l'ajout de la phrase „Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder." à l'endroit du nouveau paragraphe (1), le Conseil d'Etat est plus explicite que le texte de la proposition de révision en ce qu'il en résulte clairement que les enfants adoptifs sont exclus de la succession au trône.

En ce qui concerne l'alinéa 1er du nouveau paragraphe (2), la commission décide de limiter les effets de la renonciation à la seule personne qui renonce et d'exclure donc les descendants des effets d'une telle décision qui revêt un caractère purement individuel.

Pour ce qui est du deuxième alinéa du nouveau paragraphe (2), la commission propose de le reformuler, en s'inspirant de l'article 29 de la Constitution néerlandaise. D'après le texte proposé, l'initiative d'une telle exclusion peut émaner soit du Gouvernement soit de la Chambre des Députés. La question du droit d'initiative est laissée ouverte afin de négliger aucune hypothèse qui pourrait se présenter. Une telle décision a un caractère extraordinaire et n'est envisageable que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles motivant une intervention pareille du Parlement.

---

2 Loi du 28 juillet 2011 portant

1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006
2. approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006
3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées

*Amendement 22 concernant les articles 45 et 46 initiaux (nouvel article 55)*

Les articles 45 et 46 initiaux (nouvel article 55) sont modifiés comme suit:

„**Art. ~~45.~~ *~~55.~~*** (1) Le Grand-Duc ~~ne prend possession du trône qu'après avoir~~ exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté~~,~~ devant ~~les membres de~~ la Chambre des Députés~~,~~ le serment suivant: ***„Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles."***

~~***„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles."***~~

**~~Art. 46.~~** (2) ~~A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent.~~ Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat."

*Commentaire*

Au nouveau paragraphe (1), le texte proposé par le Conseil d'Etat est adopté, mis à part le serment, qui est reformulé. De l'avis de la commission, il est redondant d'inscrire dans le serment des obligations à charge du Grand-Duc qui lui incombent de toute manière de par la Constitution. Elle propose une formule minimaliste afin d'éviter que d'autres attributions que celles qui lui sont expressément confiées par la Constitution lui soient assignées par le biais de la formule du serment. Elle se rallie toutefois à la proposition du Conseil d'Etat d'écrire le serment dans l'alinéa sans passer à la ligne afin d'éviter la confusion entre alinéa unique ou deux alinéas.

Quant aux nouveaux paragraphes (2) et (3), la commission fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer à l'endroit du paragraphe (3) la référence aux descendants par analogie avec l'article 42 initial amendé (cf. amendement 21).

*Amendement 23 concernant les articles 47, 48 et 49 initiaux (nouvel article 56)*

Les articles 47, 48 et 49 initiaux (nouvel article 56) sont modifiés comme suit:

„**Art. ~~*47.*~~ *56.*** Si ~~à la mort~~ au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans ~~le délai prévu à l'article 46~~ les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence.

**~~Art. 48.~~** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité ***temporaire*** de remplir ses ~~fonctions~~ attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article ***55***, le ~~Conseil de~~ Gouvernement~~,~~ ~~après avoir fait constater cette impossibilité,~~ en informe la Chambre des Députés, qui ~~doit être convoquée~~ se réunit dans les dix jours~~,~~ à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

**~~Art. 49.~~** La régence ne peut être ~~conférée~~ confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et ~~être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42~~ faire partie des personnes visées à l'article ***53***, paragraphe 1er.

Le ~~r~~Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment ~~prévu à l'article 45~~ suivant: ***„Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles."***

~~Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg.~~"

*Commentaire*

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de regrouper les articles 47, 48 et 49 initiaux sous un seul et même article devenant le nouvel article 56.

Aux alinéas 1 (article 47 initial) et 2 (article 48 initial), le texte proposé par le Conseil d'Etat est adopté, sauf à préciser à l'alinéa 2 que le Grand-Duc doit se trouver dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles. Par l'ajout de l'adjectif „temporaire", il est mis en évidence que le Grand-Duc ne s'est pas vu enlever ses attributions constitutionnelles, mais qu'on se trouve

en présence d'une solution à caractère temporaire prenant fin avec l'information de la Chambre des Députés par le Gouvernement que le Grand-Duc est de nouveau en mesure d'exercer ses attributions constitutionnelles.

En ce qui concerne l'alinéa 3 (article 49 initial, alinéa 1er), la commission se rallie au Conseil d'Etat, sauf à omettre la deuxième phrase prévoyant que „Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant." Elle plaide pour l'instauration dès le départ de règles claires et précises pour pourvoir à la régence. Comme le Régent exerce les attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat, seule une personne se trouvant dans l'ordre de succession pourra, à ses yeux, être appelée à la régence. S'y ajoute que dans l'état actuel de notre droit constitutionnel, le mariage d'un membre de la famille grand-ducale ne nécessite pas l'assentiment de la Chambre des Députés comme cela est le cas dans certaines monarchies constitutionnelles européennes. La façon de procéder de la commission ancre la régence davantage dans l'idée monarchique et la dissocie de la tutelle civile.

A l'alinéa 4 (article 49 initial, alinéa 2), la commission reprend la même formule de serment que celle prévue pour le Grand-Duc (cf. amendement 22).

*Amendement 24 concernant l'article 51 initial (nouvel article 58)*

L'article 51 initial (nouvel article 58) est modifié comme suit:

„**Art.** ~~***51. 58.***~~ Le Grand-Duc peut ~~***déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale***~~ ***se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 53, paragraphe 1er*** **et** qui porte le titre de ~~l~~Lieutenant-~~r~~Représentant du Grand-Duc.

Le ~~l~~Lieutenant-~~r~~Représentant du Grand-Duc ~~remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et~~ n'entre en fonction qu'après avoir prêté ***devant la Chambre des Députés*** le serment ~~***prévu à l'article 45***~~ ***suivant***~~. Il doit résider au Grand-Duché.~~***: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement ma fonction."*** "

*Commentaire*

La fonction institutionnelle du Chef de l'Etat est définie et délimitée par la Constitution, il s'agit de l'exercice d'une compétence liée. Dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution, le Chef de l'Etat ne dispose donc pas d'un pouvoir discrétionnaire de déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles. La commission estime par conséquent qu'on ne peut plus parler d'une délégation des attributions constitutionnelles, mais qu'il faut revenir à l'idée de la représentation figurant dans la Constitution actuelle. L'alinéa 1er de l'article 51 amendé, qui est dans la lignée de l'actuel article 42, alinéa 1er de la Constitution, a le mérite de conférer une certaine flexibilité quant au contenu des arrêtés grand-ducaux portant institution de la lieutenance.

Comme le titre du Lieutenant-Représentant est „Lieutenant-Représentant du Grand-Duc", la commission décide de le reprendre de cette manière à l'endroit de l'alinéa 2, par opposition au Conseil d'Etat.

Quant à la formule du serment, elle est inscrite directement dans le corps même de l'article 51 amendé. Il s'agit du même serment que celui prévu pour le Grand-Duc et le Régent, sauf à remplacer les termes „mes attributions constitutionnelles" par ceux de „ma fonction", étant donné que l'exercice des attributions constitutionnelles est réservé au Chef de l'Etat.

La commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat d'abandonner l'obligation faite au Lieutenant-Représentant de résider au Grand-Duché, vu qu'il est aujourd'hui accepté, et d'usage courant, que le Chef de l'Etat signe des lois à l'étranger, bien que le siège de l'institution se trouve à Luxembourg.

*Amendement 25 concernant la suppression de l'alinéa 3 de l'article 52 initial et l'introduction d'un nouvel article 45*

L'alinéa 3 de l'article 52 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 45 libellé comme suit:

***„Art. 45. Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité."***

*Commentaire*

La commission fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat de faire du troisième alinéa de l'article 52 initial un article à part. Il portera le numéro 45.

La commission propose d'y préciser que de par sa signature, le membre du Gouvernement engage la responsabilité du Gouvernement. Il s'agit d'une disposition clé de la Constitution qui signifie que le Chef de l'Etat ne peut pas agir seul et que toute action de celui-ci nécessite l'accord du Gouvernement, seul organe de l'exécutif qui est pleinement responsable de son action, politiquement, civilement et pénalement.

*Amendement 26 concernant l'introduction d'un nouvel article 52*

Il est introduit un nouvel article 52 libellé comme suit:

***„Art. 52. Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué."***

*Commentaire*

Afin de tenir compte du fait que le Chef de l'Etat ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées, que ses attributions sont en fait des charges résultant de sa fonction, la commission propose, à l'instar des Constitutions suédoise et néerlandaise, une disposition selon laquelle, en cas de refus du Chef de l'Etat de remplir ses attributions constitutionnelles ou en cas d'incapacité permanente de le faire, la Chambre des Députés décide qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.

La saisine se fera par le Gouvernement qui, en raison du contreseing ministériel, est en mesure d'avoir connaissance d'un tel fait. Compte tenu de l'extrême gravité de la situation, le Conseil d'Etat doit être entendu en son avis avant que la Chambre des Députés ne prenne une décision à la majorité qualifiée de ses membres.

*Amendement 27 concernant les articles 54 et 55 initiaux (nouvel article 47)*

Les articles 54 et 55 initiaux (nouvel article 47) sont modifiés comme suit:

„**Art.** ~~***54.***~~ ***47.*** (1) Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires ~~pour~~ à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

~~**Art. 55.**~~ (2) Dans les matières réservées ~~à la loi~~ par la Constitution à la loi, ~~le Grand-Duc~~ il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, et dans les conditions ~~et suivant les modalités~~ ~~***spécifiées***~~ ***déterminées*** par la loi.

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi. Dans les conditions ***déterminées par*** la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.

(4) ~~***Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.***~~ ~~*La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.*~~ ***Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.***

*La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.*"

*Commentaire*

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de regrouper les articles 54 et 55 initiaux sous un seul article devenant le nouvel article 47.

La commission se doit de constater que le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 55 initial (nouvel article 47, paragraphe (2) nouveau) et à l'alinéa 2 de l'article 114 d'après la

structure suggérée par le Conseil d'Etat (nouvel article 120) fait abstraction de la condition des „modalités", tandis que le bout de phrase „ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés" figure toujours à l'alinéa 2 du paragraphe (3) de l'article 45 du Conseil d'Etat (nouvel article 47, paragraphe (3) nouveau, alinéa 2).

Bien qu'elle ne soit pas convaincue que la suppression du terme „modalités" soit conforme à la visée de la Cour constitutionnelle qui ne laisse guère de marge pour une application flexible facilitant une intervention aisée du pouvoir réglementaire, la commission décide, dans un souci de cohérence, d'en faire abstraction à l'alinéa 2 du nouveau paragraphe (3) du nouvel article 47. Cette façon de procéder n'est toutefois pas à interpréter comme approbation de la commission à une dilution des mesures d'exécution tant dans les matières réservées à la loi que dans les matières non réservées à la loi.

La première phrase de l'alinéa 2 de l'article 55 initial (nouvel article 47, paragraphe (4) nouveau, alinéa 1er) est modifiée afin de tenir compte de la recommandation du Conseil d'Etat qu'il a formulée dans son avis du 2 juillet 2013 sur le projet de loi relative à la Protection nationale (doc. parl. 6475[4]), à savoir qu'il faut „mettre à profit la révision constitutionnelle en cours (doc. parl. n° 6030) pour adapter la Constitution afin qu'une solution comparable à celle de l'article 32 (4) – qui ne vise que les crises internationales – soit dédiée aux crises ayant un caractère exclusivement national."

Le texte amendé se rapproche le plus possible de la définition de la notion de „crise" inscrite dans le projet de loi précité. Outre le cas d'urgence, il faut qu'il existe une certaine gravité autorisant le Chef de l'Etat à prendre des règlements dérogatoires à des dispositions légales existantes, règlements qui devront être proportionnés à la situation de crise. A noter à cet égard que le pouvoir exécutif sera à l'avenir, tout comme le pouvoir législatif, tenu au respect de la clause transversale introduite dans la nouvelle Constitution (cf. amendement 17).

La deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 55 initial devient l'alinéa 2 du nouveau paragraphe (4), tel que proposé par le Conseil d'Etat.

*Amendement 28 concernant l'article 56 initial (nouvel article 48)*

L'article 56 initial (nouvel article 48) est modifié comme suit:

„**Art.** ~~***56.***~~ ***48.*** Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions ***fixées déterminées*** par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les ***juges juridictions***~~, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement~~."

*Commentaire*

Dans un souci de cohérence avec la décision de la commission d'employer le terme générique de „magistrats" au lieu de „juges", il y a lieu de modifier l'article 56 initial (nouvel article 48). Or, comme ce mot ne constitue en l'occurrence pas le terme approprié, il est proposé de le remplacer par celui de „juridictions".

*Amendement 29 concernant l'article 59 initial (nouvel article 50)*

Il est proposé de modifier l'article 59 initial (nouvel article 50) comme suit:

„**Art.** ~~***59.***~~ ***50.*** Le ~~***Grand-Duc***~~ ***Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant*** touche***nt*** sur le budget de l'Etat une dotation annuelle***,*** ~~***qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale***~~ ***dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.***

Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité ~~***civile***~~ ***juridique***."

*Commentaire*

La commission est d'avis que par le vote de la loi prévue par le nouvel article 50, alinéa 1er, le régime actuel, se caractérisant par son opacité, est rendu plus transparent.

Elle fait sienne la proposition du Conseil d'Etat d'étendre la dotation annuelle à l'ancien Chef de l'Etat, au Régent et au Lieutenant-Représentant, qui ne fait qu'entériner la pratique. Elle met à profit

l'instauration d'une nouvelle Constitution afin d'entériner également la pratique selon laquelle une dotation annuelle est inscrite au budget de l'Etat au profit du Grand-Duc Héritier. En effet, des frais de représentation de son Altesse Royale le Grand-Duc Héritier sont prévus dans le budget du ministère d'Etat sous la section 00.0 - Maison du Grand-Duc. Force est de constater que le Grand-Duc Héritier ne bénéficie pas automatiquement dès sa naissance d'une dotation étatique, mais qu'il faut une contrepartie consistant dans des missions de représentation du pays.

La commission considère que l'on peut renoncer à la règle de fixer au début de chaque règne la dotation annuelle avec la possibilité de l'adapter par la suite moyennant vote d'une loi spéciale, étant donné qu'au regard des fluctuations économiques, des adaptations régulières de la dotation annuelle s'avéreront nécessaires.

Concernant l'inscription dans la Constitution d'une disposition sur le régime de la sécurité sociale de la famille grand-ducale, telle que proposée par le Conseil d'Etat, la commission estime qu'elle n'y a pas sa place. A son avis, le coût de l'assurance volontaire contractée par le Chef de l'Etat devrait faire partie intégrante de la dotation annuelle qui lui est allouée.

Le bout de phrase „tenant compte de l'intérêt public" figurant à l'alinéa 2 de l'article 59 initial (nouvel article 50, alinéa 2) est important afin de souligner que le Chef de l'Etat ne peut pas organiser son administration à sa propre guise.

*Amendement 30 concernant l'article 62 initial, paragraphe (3) (nouvel article 61, paragraphe (3))*

Le paragraphe (3) de l'article 62 initial (nouvel article 61, paragraphe (3)) prend la teneur suivante:

„(3) *L'élection est directe*. ~~Les députés sont élus~~ Elle a lieu sur la base du suffrage universel ~~pur et simple~~, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral ~~et suivant les règles à déterminer par la loi~~."

*Commentaire*

La commission considère que le deuxième alinéa du paragraphe (3) de l'article 60 selon la structure suggérée par le Conseil d'Etat risque de faire de la loi électorale un instrument juridique inflexible, étant donné que toute modification future de celle-ci devrait alors être adoptée avec une majorité qualifiée. Elle se prononce partant contre ce texte et pour une application ciblée du vote à la majorité qualifiée des dispositions modificatives de la loi électorale.

*Amendement 31 concernant l'article 63 initial (nouvel article 62, paragraphe (1) nouveau)*

L'article 63 initial (nouvel article 62, paragraphe (1) nouveau) prend la teneur suivante:

„**Art.** ~~***63.***~~ ***62.*** (1) Pour être électeur, il faut~~:~~ être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

~~1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;~~

~~2° jouir des droits civils et politiques;~~

~~3° être âgé de dix-huit ans accomplis.~~

~~Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.~~"

*Commentaire*

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de regrouper les articles 63, 64 et 65 initiaux sous un seul article (nouvel article 62) subdivisé en trois paragraphes. Ainsi, l'article 63 initial devient le nouveau paragraphe (1) du nouvel article 62.

Elle y reprend le texte proposé par le Conseil d'Etat, sauf à omettre le terme „accomplis" derrière les mots „dix-huit ans" qu'elle juge superfétatoire.

Tout en se prononçant pour le droit de vote obligatoire inscrit dans la loi électorale, en ce qu'il constitue une mesure de protection de l'électeur le mettant à l'abri de toute pression visant à l'empêcher d'exercer son droit de vote, la commission considère qu'il n'y a pas lieu de l'ancrer dans la Constitution.

*Amendement 32 concernant l'article 66 initial (nouvel article 63)*

L'article 66 initial (nouvel article 63) est modifié comme suit:

„**Art. ~~66.~~ 63.** ~~(1)~~ Le mandat de député est incompatible~~:~~ ***avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'Etat.***

~~***1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;***~~

~~***2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;***~~

~~3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;~~

~~4° avec celles de membre de la Cour des comptes;~~

~~5° avec celles de commissaire de district;~~

~~6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;~~

~~7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.~~

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.***

~~(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.~~"

*Commentaire*

La commission conclut qu'il vaut mieux recourir à une formulation générale plutôt que d'énumérer les incompatibilités, afin d'éviter le risque de ne pas être exhaustif. Elle reprend donc le texte proposé par le Conseil d'Etat à titre principal, mis à part le critère de la dépendance de l'Etat. En effet, elle considère que le texte proposé par le Conseil d'Etat à titre principal et à titre subsidiaire à l'alinéa 2 de son article 62 est sujet à interprétation et que la détermination d'une dépendance de l'Etat s'avère très difficile. Pareille option exclurait toutes les personnes travaillant dans le secteur social assimilé, vu que leurs salaires sont à charge du budget de l'Etat sur la base des conventions conclues entre les différents ministères et les gestionnaires privés. A ses yeux, il faut voir ces incompatibilités dans une optique fonctionnelle plutôt que structurelle, c'est-à-dire qu'il faut les limiter aux situations pour lesquelles il existe un conflit d'intérêts potentiel.

La commission constate que le Conseil d'Etat fait uniquement référence à l'„emploi public". Etant donné que cette notion, qui englobe nécessairement l'idée de lien de subordination, n'est pas identique à celle de „fonction publique"[3] , la commission décide de reprendre ces deux notions. A noter toutefois qu'il ne s'agit pas de la fonction publique au sens générique du terme.

En outre, il est proposé d'ancrer le principe d'un renforcement des règles de non-cumul de certains mandats politiques dans la nouvelle Constitution. Il appartiendra toutefois au législateur de légiférer en la matière et de fixer dans une loi à adopter à la majorité qualifiée les mandats politiques visés par la règle de non-cumul. Il est impératif, dans un souci de sécurité juridique, que la loi déterminant les emplois et fonctions publics incompatibles avec le mandat de député soit adoptée.

*Amendement 33 concernant les articles 67 et 68 initiaux (nouvel article 64)*

Les articles 67 et 68 initiaux (nouvel article 64) sont modifiés comme suit:

„**Art. ~~67.~~ *64.*** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi ~~salarié~~ rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ***~~ses~~ sa*** fonction***~~s~~*** qu'en vertu d'une nouvelle élection.

**~~Art. 68.~~** (2) Le député***, ~~qui a été~~*** appelé ***~~aux~~ à la*** fonction***~~s~~*** de membre du Gouvernement ***~~et qui quitte ces fonctions, perd son mandat de député. Il~~*** est réinscrit ***~~de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu~~ sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus***.

Il en ~~sera~~ est de même du député suppléant qui, appelé ***~~aux~~ à la*** fonction***~~s~~*** de membre du Gouvernement, ***~~aura~~*** renonc***~~ée~~*** au mandat de député lui échu au cours de ***~~ces~~ cette*** fonction***~~s~~***.

---

3 Article 11 du Code pénal: „Toute décision de condamnation à la réclusion de plus de dix ans prononce contre le condamné l'interdiction à vie du droit: 1) de remplir des fonctions, emplois ou offices publics (…)."

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription ~~sera~~ est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections.

(3) *Les* personnes qui se trouvent *dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat* de député et leur emploi ou activité.“

*Commentaire*

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de regrouper les articles 67 et 68 initiaux sous un seul article qui prendra le numéro 64.

L'alinéa 1er de l'article 68 initial (nouvel article 64, paragraphe (2) nouveau) est reformulé. Outre le recours à l'indicatif, il y est précisé que le député qui accepte la fonction de membre du Gouvernement perd son mandat de député. La réinscription se fera dans l'ordre des voix obtenues aux élections et non pas de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.

A l'alinéa 2 de l'article 68 initial (nouvel article 64, paragraphe (2) nouveau, alinéa 2), il est recouru au présent de l'indicatif au lieu du futur simple.

*Amendement 34 concernant l'article 71 initial (nouvel article 65)*

L'article 71 initial (nouvel article 65) est modifié comme suit:

„**Art.** ~~***71.***~~ ***65.*** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et ~~juge~~ pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. ***Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.***

***Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.***

(2) A leur entrée en fonction~~***s***~~, les députés prêtent en séance publique le serment ~~***prévu par le règlement.***~~ ***qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“***

~~(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés.~~

(3) Les fonctions de la Chambre des ***D***éputés cessent ***avec l'assermentation des députés nouvellement élus***.“

*Commentaire*

L'alinéa 2 du paragraphe (1) de l'article 64 du Conseil d'Etat n'est pas repris au paragraphe (1) de l'article 71 initial (nouvel article 65, paragraphe (1)). Aux yeux de la commission, la notion de „le plus âgé“ est source d'ambiguïté et pourrait être interprétée dans le sens du „plus âgé en rang“, notion figurant dans le Règlement de la Chambre des Députés. Vu que la Constitution est censée contenir des règles claires, fixes et précises, la commission décide que cette question soit réglée par le Règlement de la Chambre des Députés.

En outre, elle propose d'instaurer un recours devant la Cour administrative contre les décisions que la Chambre des Députés prend à l'égard d'un de ses membres dans le cadre de la vérification de leurs pouvoirs. Les modalités de ce recours seront réglées par la loi. Cette nouvelle disposition vise à pallier une lacune de notre régime actuel de la validation des élections à la Chambre des Députés. Dorénavant, le Parlement continuera de procéder à la vérification des pouvoirs de ses membres, mais sous le contrôle de la Cour administrative, instance indépendante et impartiale.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat note que la formule du serment actuellement inscrite à l'article 57 de la Constitution serait remplacée par un serment prévu par le Règlement de la Chambre des Députés. Il estime que „si, de l'avis des auteurs de la proposition de révision, la valeur symbolique de l'assermentation des représentants des pouvoirs étatiques ne mérite plus une place formelle dans la Constitution, il y aurait du moins lieu de prévoir cette formule dans une loi, conformément au principe inscrit à l'article 139 de la proposition de révision (article 21 selon le Conseil d'Etat).“

La commission rejette aussi bien le texte initial que la proposition du Conseil d'Etat d'inscrire la formule du serment dans une loi. Dans ce cas, la procédure législative devrait être engagée pour une loi contenant un seul et unique article relatif à la formule du serment à prêter par les députés.

Elle décide, par analogie à la prestation de serment du Grand-Duc, du Régent et du Lieutenant-Représentant, de l'inscrire dans la Constitution, en s'inspirant de la proposition de révision de l'article 57, paragraphe (2) de la Constitution (doc. parl. 5048) déposée le 13 novembre 2002 et retirée du rôle des affaires de la Chambre des Députés en date du 17 mars 2010. Le serment est inscrit dans l'alinéa sans passer à la ligne afin d'éviter la confusion entre alinéa unique ou deux alinéas (cf. amendement 22).

Quant au nouveau paragraphe (3) proposé par le Conseil d'Etat, la commission constate que ce texte ne souffle mot sur la date d'entrée en fonction de la Chambre des Députés nouvellement élue, les fonctions de la Chambre des Députés en place cessent automatiquement le jour de nouvelles élections. Se pose la question de savoir à qui reviendra le pouvoir de convoquer la nouvelle Chambre des Députés entre le jour des élections et le 30ème jour qui suit la date des élections ? S'y ajoute qu'entre ces deux délais, il y aura un vide institutionnel, alors que les fonctions de la Chambre des Députés cessent le jour de nouvelles élections.

Dans un souci de sécurité juridique, la commission propose de reformuler cette disposition, en s'inspirant de l'article 39, point 1, deuxième phrase, de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne[4]. En application de ce texte, ce sera le Président de la Chambre des Députés encore en fonction qui convoquera la nouvelle Chambre des Députés. Les modalités seront réglées par le Règlement de la Chambre des Députés.

Pour ce qui est du début de phrase repris du Conseil d'Etat, la commission se demande pourtant s'il ne serait pas plus indiqué de viser „les fonctions des membres de la Chambre des Députés"?

*Amendement 35 concernant l'article 72 initial (nouvel article 67)*

L'article 72 initial (nouvel article 67) est modifié comme suit:

„**Art.** ~~*72.*~~ *67.* ~~A chaque session, l~~La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau."

*Commentaire*

La commission suit le Conseil d'Etat en sa recommandation de supprimer le début de la phrase „A chaque session", mais elle propose d'omettre la proposition de texte du Conseil d'Etat „selon les modalités fixées dans son règlement".

Etant donné que la nomination du président et des vice-présidents de la Chambre des Députés relève de l'organisation de la Chambre des Députés qui est déterminée par son Règlement et qu'il est proposé de faire précéder l'article 72 initial (nouvel article 67) par l'article 75 initial devenant le nouvel article 66 (cf. amendement 37) faisant référence au Règlement de la Chambre des Députés, le renvoi à cet endroit au Règlement paraît superfétatoire.

*Amendement 36 concernant l'article 74 initial (nouvel article 69)*

L'article 74 initial (nouvel article 69) est modifié comme suit:

„**Art.** ~~*74.*~~ *69.* ~~Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.~~ *La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.*

~~La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.~~ *Toute résolution est prise à la majorité* ~~***absolue***~~ *des suffrages.* ***Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.*** *Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.*

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le ~~*r*~~***R***èglement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des ***D***éputés."

4 Article 39 „Législature, réunion, convocation":
„1. … La législature prend fin avec la réunion d'un nouveau Bundestag …
…"

*Commentaire*

La modification de l'alinéa 2 de l'article 74 initial (nouvel article 69, alinéa 2) ne fait qu'entériner la pratique selon laquelle les abstentionnistes n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

*Amendement 37 concernant la suppression de l'article 75 initial et l'introduction d'un nouvel article 66*

L'article 75 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 66 libellé comme suit:

„***Art. 66.*** La Chambre des Députés détermine par son ~~r~~***R***èglement son organisation~~, y compris l'engagement et le statut de son personnel,~~ et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. ***Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.***"

*Commentaire*

Dans un souci de cohérence, il est proposé de faire précéder l'article 72 initial (nouvel article 67) par l'article 75 initial devenant le nouvel article 66 (cf. amendement 35).

La commission adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat, qui a le mérite d'apporter une clarification juridique à la situation du personnel de la Chambre des Députés. Est ainsi créé un cadre juridique solide. Suite à l'adoption de ce texte, il se pose toutefois la question du pouvoir d'exécution des lois concernant la Chambre des Députés, et notamment son personnel. Au regard du principe de la séparation des pouvoirs, ces mesures d'exécution ne pourront pas être prises par voie de règlement grand-ducal. Par conséquent, la commission propose de reléguer au Règlement de la Chambre des Députés le soin de déterminer les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.

La raison pour laquelle la commission ne reprend pas le paragraphe (2) de l'article 68 selon la structure du Conseil d'Etat est détaillée sous l'amendement 38.

*Amendement 38 concernant la suppression de l'article 76*

L'article 76 est supprimé.

*Commentaire*

En ce qui concerne le paragraphe (1) de l'article 76 initial, la commission suit la proposition du Conseil d'Etat de le reprendre avec un libellé modifié à l'endroit de l'article 71 initial, paragraphe (1) (nouvel article 65, paragraphe (1)).

En ce qui concerne les paragraphes (2) et (3), le Conseil d'Etat rappelle sa mise en doute de la nécessité d'évoquer formellement dans la Constitution la subdivision d'une législature en sessions. Dans la mesure où le texte afférent sera maintenu, il faudra, à ses yeux, se demander si du moins la façon de régler la séquence des sessions ne devrait pas trouver sa place dans le Règlement plutôt que dans la Constitution.

De l'avis de la commission, l'organisation de la Chambre des Députés en sessions n'a plus de sens. Selon la conception nouvelle, la législature fonctionne de manière continue et n'est partant plus interrompue par des sessions, de sorte que tant la Constitution que le Règlement de la Chambre des Députés peuvent faire abstraction de l'évocation de la subdivision de la législature en sessions.

*Amendement 39 concernant l'article 77 initial (nouvel article 70)*

L'article 77 initial (nouvel article 70) est modifié comme suit:

„**Art.** ~~*77.*~~ ***70.*** La Chambre des Députés ~~***doit se réunir***~~ ***se réunit*** en séance publique~~***, même en cas de dissolution,***~~ à la demande ***motivée*** du ~~***Grand-Duc***~~ ***Gouvernement*** ~~***sur un ordre de jour proposé par lui***~~ ***ou d'un tiers des députés.***

~~***Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés.***~~"

*Commentaire*

La commission décide de ne pas faire sienne la proposition du Conseil d'Etat de supprimer l'article 77 initial (nouvel article 70). Elle estime qu'il est de droit que la Chambre des Députés se réunisse à la demande du Gouvernement ou d'un tiers des députés. Le texte de l'article 77 de la proposition de révision est légèrement reformulé en ce qu'il prévoit que le Gouvernement (au lieu du Grand-Duc)

devra faire la demande et en ce qu'il supprime le bout de phrase „même en cas de dissolution". Cette dernière modification s'impose pour respecter le nouveau régime des élections anticipées tel que prévu au nouvel article 71 (article 78 initial). Comme la Chambre des Députés est seule maître de son organisation et de son ordre du jour, la demande du Gouvernement devra être motivée.

Par analogie à cette obligation, la commission maintient également l'obligation d'une demande motivée d'un tiers des députés, nonobstant l'insistance du Conseil d'Etat de faire abstraction de l'exigence de motivation faite aux députés qui demandent la convocation de la Chambre des Députés.

*Amendement 40 concernant l'article 78 initial (nouvel article 71)*

L'article 78 initial (nouvel article 71) est modifié comme suit:

„**Art.** ~~***78.***~~ ***71.*** Le ~~***Grand-Duc***~~ ***Chef de l'Etat*** ~~***peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99***~~ ***ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées***.

~~Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.~~ Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois.

***Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection.***"

*Commentaire*

La commission propose de supprimer le principe de la dissolution de la Chambre des Députés au profit d'une approche basée sur un régime d'élections anticipées. Cette règle a l'avantage de ne pas créer un vide institutionnel après la dissolution de la Chambre des Députés jusqu'à la mise en place du nouveau Parlement après les élections.

Le texte proposé, qui s'inspire de la Constitution belge, vise deux hypothèses: le rejet d'une motion de confiance ou l'adoption d'une motion de censure, d'une part, et la démission du Gouvernement, d'autre part. Dans la première hypothèse, le Chef de l'Etat a le droit de fixer des élections anticipées, sans toutefois être obligé de le faire. Il faut qu'il existe un événement majeur pour procéder à des élections anticipées afin d'éviter que le Gouvernement puisse fixer à un moment propice de nouvelles élections. Dans la deuxième hypothèse, le Chef de l'Etat fixe des élections anticipées lorsqu'une majorité absolue des membres de la Chambre des Députés s'est exprimée en faveur de nouvelles élections. Contrairement à l'article 74 initial devenant le nouvel article 69 (cf. amendement 36), la commission propose en l'occurrence d'appliquer la règle de la majorité absolue. Les abstentions sont dès lors prises en compte pour la détermination de la majorité. Elle considère que cette façon de procéder se justifie au regard de l'importance du vote.

Le délai de quarante-huit heures entre le vote de la motion de confiance et de méfiance et le dépôt de la motion prévu par la Constitution belge n'est pas repris par la commission, mais rien n'empêche à ce qu'un „délai de réflexion" soit, le cas échéant, inscrit dans le Règlement de la Chambre des Députés.

Afin d'éviter des élections anticipées à répétition, la commission juge nécessaire d'instaurer un délai de carence (alinéa 3).

L'alinéa 2 reprend le texte tel que proposé par le Conseil d'Etat. Dans un souci de sécurité juridique, la commission tient à souligner que des nouvelles élections devront être organisées au plus tard dans les trois mois à compter du jour de la décision afférente du Chef de l'Etat.

*Amendement 41 concernant les articles 79 et 80 initiaux (nouvel article 73)*

Les articles 79 et 80 initiaux (nouvel article 73) sont modifiés comme suit:

„**Art.** ~~***79.***~~ ***73.*** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés ~~***l***~~***des*** projets de loi ~~***qu'il veut soumettre à son adoption***~~.

~~***Art. 80. Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres***~~ ***Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.***"

*Commentaire*

En vue de maintenir l'unicité du pouvoir exécutif fondée sur la complémentarité du rôle formel du Grand-Duc et des compétences du Gouvernement, le Conseil d'Etat préconise dans son avis du 6 juin 2012 une formulation de l'article 79 initial qui ne mettra pas le Chef de l'Etat à l'écart de la procédure, mais qui précisera que le dépôt d'un projet de loi en son nom requiert l'approbation du Gouvernement. En outre, il propose de faire suivre immédiatement les dispositions des articles 79 et 80 de la proposition de révision ayant trait à l'initiative législative réservée jusqu'ici au pouvoir exécutif et aux députés par la disposition traitant de l'initiative populaire, en réunissant sous un seul article, subdivisé en trois paragraphes, les trois formes d'initiative législative.

La commission ne se rallie pas au Conseil d'Etat. L'inscription de l'initiative législative populaire dans l'article relatif à l'initiative législative réservée au pouvoir exécutif et aux députés lui conférerait la même valeur juridique que ces deux initiatives législatives. Elle doit toutefois être considérée comme une entorse à la démocratie représentative, raison pour laquelle la commission propose, tout en laissant inchangée la proposition initiale de supprimer la procédure actuelle du dépôt d'un projet de loi par le biais d'un arrêté grand-ducal de dépôt, de la dissocier de l'initiative législative du Gouvernement et des députés, qui sont réunis sous un seul article suivi immédiatement d'un article relatif à l'initiative législative populaire.

*Amendement 42 concernant les articles 81, 82, 83, 84 et 85 initiaux (nouvel article 75)*

Les articles 81, 82, 83, 84 et 85 initiaux (nouvel article 75) sont modifiés comme suit:

„**Art.** ~~***81.***~~ ***75.*** (1) ~~Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.~~ Les lois sont adoptées par la Chambre des ***D***éputés.

~~**Art. 82.**~~ (2) La Chambre des Députés ~~a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés~~ peut amender les projets de loi et les propositions de loi.

~~**Art. 83.**~~ (3) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. ~~Il~~ Le vote est toujours nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

~~Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.~~

~~**Art. 84.**~~ ***(4)*** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

~~**Art. 85.** *(5)* La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission.~~ Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée.“

*Commentaire*

Le Conseil d'Etat propose de regrouper sous un seul article l'ensemble des dispositions concernant la procédure législative. Il y reprend à l'endroit des troisième et quatrième paragraphes de son article 72 les dispositions de l'article 2 de sa loi organique de 1996.

Le fait d'inscrire les dispositions de l'article 2 précité dans la Constitution entraîne un changement de paradigme fondamental en ce que le Conseil d'Etat, organe de consultation du Gouvernement, serait ainsi formellement intégré dans la procédure législative. L'adoption du texte proposé par le Conseil d'Etat laisserait apparaître ce dernier sous un autre jour. Se poserait alors la question de la légitimité du Conseil d'Etat, notamment en ce qui concerne sa composition et son organisation. D'une manière générale, la question de la mise en place d'une deuxième Chambre législative verrait le jour.

Par le fait de vouloir inscrire les dispositions de l'article 2 précité dans la Constitution, le Conseil d'Etat entend les relever au rang d'une disposition constitutionnelle. Sa modification, aussi minime qu'elle soit, devrait se faire à la majorité qualifiée, tandis qu'à l'heure actuelle la modification de la loi modifiée de 1996 précitée peut se faire avec une majorité simple.

Par conséquent, la commission se prononce contre le paragraphe (3) et l'alinéa 3 du paragraphe (4) de l'article 72 proposé par le Conseil d'Etat. La numérotation des paragraphes est à adapter en conséquence.

*Amendement 43 concernant la suppression de l'article 86 initial et l'introduction d'un nouvel article 74*

L'article 86 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 74 libellé comme suit:

***„Art. 74. Des électeurs peuvent prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer.***

***La loi détermine les conditions et procédures de cette initiative citoyenne.“***

*Commentaire*

Comme déjà évoqué sous l'amendement 41, la commission décide de démarquer l'initiative populaire de l'initiative législative du Gouvernement et des députés. Dans un souci de cohérence, il est proposé de faire suivre l'article relatif à l'initiative législative du pouvoir exécutif et des députés immédiatement par celui traitant de l'initiative populaire. Ainsi, le nouvel article 74 reprend dans une version nouvelle l'article 86 initial.

*Amendement 44 concernant l'article 92 initial (nouvel article 82)*

L'article 92 initial (nouvel article 82) est modifié comme suit:

„**Art. *~~92.~~ 82.*** Les ***~~membres de la Chambre des Députés~~ députés ~~toucheront~~ touchent***, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.“

*Commentaire*

Le Conseil d'Etat se demande s'il est nécessaire, voire opportun de maintenir l'article 92 de la proposition de révision dans la Constitution ou s'il ne suffirait pas de reléguer la question à la loi ordinaire. En effet, pareille disposition, dont le principe même n'est certainement pas contesté, n'est pas non plus prévue en relation avec les droits à indemnisation, voire la rémunération des représentants des autres institutions étatiques. Dans un souci d'homogénéité, le Conseil d'Etat propose dès lors de faire abstraction de l'article 92 initial.

La commission se prononce contre la suppression de l'article 92. Le texte de l'article 92 initial (nouvel article 82) est donc maintenu, sauf à remplacer le début de la phrase „Les membres de la Chambre des Députés toucheront“ par „Les députés touchent“.

La fixation par la loi des conditions d'octroi de l'indemnité à laquelle les députés ont droit contribue à la transparence et exclut tout risque d'abus.

*Amendement 45 concernant les articles 93, 94 et 95 initiaux (nouvel article 84)*

Les articles 93, 94 et 95 initiaux (nouvel article 84) sont modifiés comme suit:

„**Art. *~~93.~~ 84.*** Le Gouvernement se compose d'un Premier *~~M~~m*inistre, ~~Ministre d'Etat,~~ d'un ou *de* plusieurs Vice-~~P~~premiers ~~M~~ministres, de ~~M~~ministres et, le cas échéant, ***d'un ou*** de ***plusieurs*** ~~S~~secrétaires d'Etat.

**~~Art. 94.~~** ~~(1)~~ Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat nomme le Premier ~~M~~ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

~~(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.~~

~~(3)~~ Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: ***Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.***“

***~~„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“~~***

**~~Art. 95.~~** ***~~Les~~ La*** fonction***~~s~~*** de membre du Gouvernement ***~~sont~~ est*** incompatible***~~s~~*** avec ~~l'exercice d'un mandat~~ celles de député, ***de membre du Parlement européen,*** de conseiller d'Etat, de membre ~~du~~ d'un conseil communal ~~et de~~ ainsi ***qu'aux ~~tout~~*** emploi***s et fonctions*** public***s*** ou ~~de toute autre~~ activité professionnelle.“

*Commentaire*

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat plaide pour la suppression de la mention du „Ministre d'Etat". En outre, il est d'avis que d'un point de vue formel, il convient d'écrire „d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres", „de ministres" et „de secrétaires d'Etat".

La commission fait siennes les recommandations du Conseil d'Etat. Toutefois, dans un souci de cohérence avec la proposition de texte faisant référence à „un ou plusieurs Vice-premiers ministres" et afin de laisser le plus de latitude possible au formateur du Gouvernement, la commission décide d'écrire „d'un ou de plusieurs secrétaires d'Etat".

Le Conseil d'Etat propose en outre de supprimer le bout de phrase „et met fin à leurs fonctions" et de le reprendre à l'endroit de son article 80, alinéa 2, 3ème phrase où il introduit l'hypothèse de la démission du Gouvernement ou d'un de ses membres.

La commission donne à considérer que cette disposition risque de poser problème dans l'hypothèse où un ministre ne pourra plus démissionner pour des raisons de santé. Dans ce cas, la personne concernée ne pourra pas être démissionnée, faute de décision personnelle, à moins que le Gouvernement lui-même démissionne. Pour cette raison, elle estime qu'il serait plus judicieux de faire abstraction de ce cas de figure et de maintenir le bout de phrase „et met fin à leurs fonctions" à l'endroit de l'article 94 initial, paragraphe (1) (nouvel article 84, alinéa 2). La commission décide partant de maintenir le texte de la proposition de révision, sauf à remplacer „Grand-Duc" par „Chef de l'Etat" et d'écrire „Premier ministre".

Par ailleurs, le Conseil d'Etat est d'avis, à l'instar de ce qu'il a proposé dans le chapitre 4 relatif à la Chambre des Députés, que l'assermentation des représentants des pouvoirs étatiques ne mérite plus une place formelle dans la Constitution. A ses yeux, il y a lieu de prévoir cette formule dans une loi, conformément au principe inscrit à l'article 139 de la proposition de révision (nouvel article 22; article 21 selon le Conseil d'Etat).

La commission est d'avis que la Constitution ne doit pas seulement évoquer les formules des serments du Grand-Duc, du Régent et du Lieutenant-Représentant, mais également celles des députés et du Gouvernement. Dans un souci de simplicité, elle préconise une formule quasiment identique pour tous. Ainsi, la même formule du serment que celle prévue pour les députés (cf. amendement 34) est retenue pour les membres du Gouvernement. Elle est inscrite dans l'alinéa sans passer à la ligne afin d'éviter la confusion entre alinéa unique ou deux alinéas (cf. amendements 22 et 34).

Enfin, la commission note que la fonction de membre du Parlement européen ne figure pas parmi les incompatibilités avec la fonction de membre du Gouvernement, de sorte que l'on pourrait en conclure que l'exercice cumulé de ces deux fonctions serait possible, *quod non*. Afin de lever toute incertitude à cet égard, elle décide de compléter le nouvel alinéa 4 par la fonction de membre du Parlement européen.

Qui plus est, dans un souci de cohérence avec l'amendement 32, la commission propose d'écrire „emplois et fonctions publics" à l'alinéa *in fine* du nouvel article 84.

*Amendement 46 concernant la suppression de l'article 96 initial et l'introduction d'un nouvel article 83*

L'article 96 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 83 libellé comme suit:

***„Art. 83. Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat."***

*Commentaire*

Le Conseil d'Etat relève que le chapitre consacré au Gouvernement devrait être introduit par une description sommaire des fonctions de l'organe, à l'instar des autres chapitres de la Constitution. Il considère donc que l'emplacement retenu par les auteurs de la proposition n'est pas heureux.

La commission se rallie au Conseil d'Etat quant à l'emplacement de l'article en question. Ainsi, l'article 96 initial est supprimé à son endroit initial et repris sous une forme légèrement modifiée au début du chapitre 5. Le terme „pays" est remplacé par „l'Etat", étant donné que la notion de „pays" englobe également la politique communale, qui relève toutefois de la compétence des organes communaux au regard du principe de l'autonomie communale.

L'alinéa 1er de l'article 79 proposé par le Conseil d'Etat n'est pas adopté par la commission au motif que le Gouvernement ne détermine pas tout seul la politique générale.

Quant à l'alinéa 2 de l'article 79 proposé par le Conseil d'Etat, la commission est d'avis que d'un point de vue de droit constitutionnel, il n'est pas indiqué de prévoir une disposition quasiment identique à deux endroits différents. A ses yeux, il fait plus de sens de l'inscrire dans l'article 52 initial (nouvel article 44) et d'en faire abstraction à l'endroit du nouvel article 83.

*Amendement 47 concernant l'article 98 initial (nouvel article 85)*

L'article 98 initial (nouvel article 85) est modifié comme suit:

„**Art. ~~98. (1)~~ 85.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement ***pour les affaires dont ils ont la charge***.

~~***(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement.***~~

***Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.***

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.“

*Commentaire*

L'exercice des attributions des membres du Gouvernement est soit individuel, soit collectif. Le Conseil d'Etat entend préciser que l'action du Gouvernement s'exerce collégialement en conseil et que l'action individuelle des membres du Gouvernement porte sur les affaires des départements dont ils ont la charge. La responsabilité ultime incombe au Gouvernement qui l'assume en collège; toutefois, pour les portefeuilles dont ils ont la charge, les membres du Gouvernement sont individuellement responsables. Il note que ce libellé rendrait superfétatoire la précision qui figure au paragraphe (2) de l'article 98 de la proposition de révision et suivant laquelle „Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement.“

Sans vouloir redéfinir le rôle du Premier ministre, et sans vouloir lui donner un rôle prédominant au sein du Gouvernement, le Conseil d'Etat propose en outre d'ancrer dans la Constitution les précisions qui figurent actuellement dans l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Au regard des exemples étrangers, le Conseil d'Etat voit l'utilité de reprendre à cet égard le texte prévu par le projet gouvernemental.

La commission donne à considérer que le Gouvernement ne constitue pas un organe collégial au sens du collège des bourgmestre et échevins, lequel assure la gestion journalière de la commune. Le fait de subdiviser le paragraphe (1) de l'article 98 initial (nouvel article 85, alinéa 1er) en deux phrases donne l'impression que la première phrase constitue la règle et la deuxième l'exception, *quod non*.

Par conséquent, il est proposé de maintenir le texte de la proposition de révision, sauf à le compléter *in fine* par le bout de phrase „pour les affaires dont ils ont la charge“. Les membres du Gouvernement disposent individuellement d'une compétence d'attribution en fonction des lois et de l'arrêté grand-ducal portant constitution des Ministères.

En outre, la commission se demande si la deuxième phrase „Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat (…)“ que le Conseil d'Etat propose à l'alinéa 2 de son article 81 reflète effectivement la pratique, sachant que le Premier ministre ne peut pas s'ingérer dans les affaires d'un ministère? Elle décide partant de reprendre seulement la première phrase proposée par le Conseil d'Etat et de la compléter par le bout de phrase „et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale“.

*Amendement 48 concernant la suppression du paragraphe (2) de l'article 100 initial et l'introduction d'un paragraphe (2) nouveau au nouvel article 108*

Le paragraphe (2) de l'article 100 initial est supprimé et au nouvel article 108, il est introduit un paragraphe (2) nouveau libellé comme suit:

„(2) ***Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.***“

*Commentaire*

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions des articles 40 et 100 de la proposition de révision sous un article unique qui prendrait le numéro 103 dans la structure qu'il a suggérée (nouvel article 108).

La commission fait sienne cette recommandation. Ainsi, le paragraphe (2) de l'article 100 initial devient sous une forme légèrement modifiée le paragraphe (2) du nouvel article 108. Le bout de phrase „qu'en vertu d'une disposition législative" est remplacé par „qu'en vertu d'une loi".

*Amendement 49 concernant l'article 103 initial (nouvel article 88)*

L'article 103 initial (nouvel article 88) est modifié comme suit:

„**Art.** ~~***103. 88.***~~ Le Conseil d'Etat ~~est appelé à~~ donner~~t~~ son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ~~et~~ ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés~~***, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.***~~ 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.

***Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.***

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.

La Chambre des ***D***éputés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités ***déterminées*** par la loi.

~~L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.~~"

*Commentaire*

La commission décide de supprimer à l'alinéa 1er de l'article 103 initial (nouvel article 88, alinéa 1er) le bout de phrase „ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois" alors qu'il est redondant avec l'alinéa 4 prévoyant que „La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi."

En outre, la commission propose d'introduire un nouvel alinéa 2 entre le premier et le deuxième alinéa, en s'inspirant de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat.

*Amendement 50 concernant l'article 104 initial (nouvel article 90)*

L'article 104 initial (nouvel article 90) est modifié comme suit:

„**Art.** ~~***104. 90.***~~ ~~La justice est rendue par les cours et tribunaux.~~ Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les ***magistrats du siège*** et ***ceux*** du ministère public."

*Commentaire*

La commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à supprimer la virgule après le mot „juridictions".

*Amendement 51 concernant la suppression des articles 106 et 107 initiaux et l'introduction d'un nouvel article 91*

Les articles 106 et 107 initiaux sont supprimés et il est introduit un nouvel article 91 libellé comme suit:

***„Art. 91. Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière."***

*Commentaire*

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat note qu'il préfère retenir le raisonnement selon lequel le juge judiciaire est juge de droit commun alors que le juge administratif, au titre de ses

compétences d'attribution, connaît du contentieux administratif et fiscal. Il considère que le terme de „contestations" ou de „contentieux" est réducteur alors que se sont développées au fil du temps toute une série de procédures dites gracieuses affectant les droits de la personne et sur lesquels le juge judiciaire statue en dehors d'un litige, telles que la procédure d'adoption, les procédures de protection des incapables majeurs et la protection de la jeunesse. Il propose par conséquent de regrouper les articles 106 et 107 initiaux dans un article unique devenant l'article 87 selon le Conseil d'Etat.

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de regrouper les articles 106 et 107 initiaux sous un seul article qui portera le numéro 91.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat n'est toutefois pas adopté par la commission. Elle tient à souligner que les droits de la personne constituent seulement une branche du droit civil. Or, comme le juge judiciaire est juge de droit commun, il lui semble erroné de faire uniquement référence à ceux-ci. En outre, dans un souci de lisibilité, le renvoi à d'autres articles est à éviter.

*Amendement 52 concernant l'article 108 initial (nouvel article 93) et la suppression de l'article 118 initial et du paragraphe (2) de l'article 119 initial*

L'article 118 initial et le paragraphe (2) de l'article 119 initial sont supprimés et l'article 108 initial (nouvel article 93) est modifié comme suit:

**„Art.** ~~***108. 93. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi.***~~ ***La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale.*** ~~***Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.***~~**"**

*Commentaire*

La commission considère que la première phrase de l'article 89 formulée à titre principal ainsi que le paragraphe (2) de l'article 89 formulé à titre subsidiaire par le Conseil d'Etat et reprenant sous une forme modifiée les articles 118, alinéa 2 et 119, paragraphe (2) de la proposition de révision vont trop loin. S'y ajoute que ce texte est en contradiction avec la formulation que la commission a retenue à l'endroit des articles 106 et 107 initiaux devenant le nouvel article 91 (cf. amendement 51), qui prévoit que les attributions des juridictions à compétence particulière sont déterminées par la Constitution.

Par conséquent, la commission décide d'adopter ni le texte que le Conseil d'Etat a proposé à titre principal ni celui qu'il a proposé à titre subsidiaire. Elle propose de reprendre à l'endroit de l'article 108 initial (nouvel article 93) sous une forme modifiée l'alinéa 2 de l'article 118 initial et de supprimer le paragraphe (2) de l'article 119 initial. Elle estime qu'il y a lieu de faire abstraction des juridictions de travail, alors qu'elles font partie de l'ordre judiciaire. Quant à l'alinéa 1er de l'article 118, il peut être supprimé, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

La deuxième phrase de l'article 108 initial est supprimée alors qu'elle est redondante avec le bout de phrase „… à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière" figurant au nouvel article 91.

*Amendement 53 concernant la suppression des articles 109, 114, 115, 116 initiaux et du paragraphe (4) de l'article 119 initial et l'introduction d'un nouvel article 99*

Les articles 109, 114, 115, 116 initiaux et le paragraphe (4) de l'article 119 initial sont supprimés et il est introduit un nouvel article 99 libellé comme suit:

„***Art. 99.*** (1) Le statut des ***magistrats du siège et de ceux du ministère public*** est déterminé par la loi.

***(2)*** Les ***magistrats du siège*** sont inamovibles.

***(3)*** La loi règle la mise à la retraite des ***magistrats du siège et de ceux du ministère public*** pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi."

*Commentaire*

La commission fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat de regrouper les articles 109, 114, 115, 116 initiaux et le paragraphe (4) de l'article 119 initial sous un seul article qui prendra le numéro 99.

Toutefois, par souci de rendre cet article plus lisible, la commission décide de le subdiviser en trois et non pas en deux paragraphes, tels que proposés par le Conseil d'Etat. Les premier et troisième paragraphes regroupent les dispositions applicables tant aux magistrats du siège qu'à ceux du ministère public. Ils ont trait à leur statut, leur mise à la retraite et aux sanctions disciplinaires. Le deuxième paragraphe a trait à l'inamovibilité des magistrats du siège.

La commission considère que le renvoi à l'article 87 proposé par le Conseil d'Etat (nouvel article 91) ne fait pas de sens, de sorte qu'elle en fait abstraction.

*Amendement 54 concernant la suppression de l'article 110 initial et l'introduction d'un nouvel article 102*

L'article 110 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 102 libellé comme suit:

„***Art. 102. Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par*** une décision de justice."

*Commentaire*

Le nouvel article 102 reprend sous une forme modifiée l'article 110 initial. Il est inscrit dans la section relative aux garanties du justiciable, telle que proposée par le Conseil d'Etat.

Dans un souci de cohérence terminologique, les termes „tribunaux" et „le tribunal" sont remplacés par „juridictions" respectivement „la juridiction".

En outre, la commission se rallie au Conseil d'Etat et emploie l'expression „décision de justice" au lieu de „jugement".

*Amendement 55 concernant l'article 112 initial (nouvel article 96)*

L'article 112 initial (nouvel article 96) est modifié comme suit:

„**Art. ~~*112.*~~ *96.*** Les ~~cours et tribunaux~~ juridictions n'appliquent les ~~arrêtés~~ lois et les règlements ~~généraux et locaux~~ qu'autant qu'ils sont conformes aux ~~lois~~ normes de droit supérieures.

***Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi.***"

*Commentaire*

La commission estime que la question des conséquences d'un arrêt de la Cour suprême statuant en tant que juge constitutionnel devra être réglée une fois pour toute. Elle propose partant de compléter l'article 112 initial par un deuxième alinéa (nouvel article 96, alinéa 2), en s'inspirant de l'article 136 de la Constitution de la République italienne[5] qui dispose que: „Lorsque la Cour prononce l'inconstitutionnalité de la norme d'une loi ou d'un acte ayant force de loi, cette norme perd tout effet dès le lendemain de la publication de la décision.

La décision de la Cour est publiée et communiquée aux chambres et aux conseils régionaux intéressés afin qu'ils prennent les dispositions nécessaires dans les formes constitutionnelles."

La commission est consciente que la solution proposée risque de ne pas constituer la panacée à tous les problèmes et nécessite éventuellement d'être reformulée.

*Amendement 56 concernant la suppression de l'article 113 initial et l'introduction d'un nouvel article 94*

L'article 113 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 94 libellé comme suit:

„***Art. 94.*** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions ***prévues par la Constitution***."

*Commentaire*

Etant donné que la commission suit la structure suggérée par le Conseil d'Etat, l'article 113 initial est supprimé à son endroit initial pour devenir le nouvel article 94.

---

5 Les Constitutions des Etats de l'Union européenne, collection retour aux textes, 1999.

La commission a fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à remplacer le bout de phrase „créées par la loi" par „prévues par la Constitution". Cette modification s'impose au regard du nouvel article 91 (cf. amendement 51).

*Amendement 57 concernant l'introduction d'un nouvel article 101*

Il est introduit un nouvel article 101 au libellé suivant:

„***Art. 101.*** Le Conseil national de la ***J***ustice fait les propositions pour la nomination des ***magistrats du siège*** et ***de ceux*** du ministère public.

Il instruit les affaires disciplinaires des ***magistrats du siège*** et ***de ceux*** du ministère public.

Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.

La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la Justice et les modalités d'exercice de ses compétences."

*Commentaire*

Suite à la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission, la section 3 du chapitre 7 traitera du Conseil national de la Justice (CNJ).

Le texte proposé par le Conseil d'Etat, qui vise seulement à fixer les grands principes concernant les attributions du CNJ, a le mérite d'être lisible. Il est donc adopté par la commission. Elle considère toutefois que le renvoi fait par le Conseil d'Etat à son article 94 (nouvel article 98) n'apporte pas de plus-value. Elle décide partant d'en faire abstraction.

*Amendement 58 concernant la suppression de l'article 124 initial et l'introduction d'un nouvel article 105*

L'article 124 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 105 libellé comme suit:

***„Art. 105. Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale."***

*Commentaire*

Etant donné que les obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale ne constituent pas seulement une dérogation au principe de l'inviolabilité de la personne du Grand-Duc, mais qu'elles s'appliquent aussi bien aux députés qu'aux membres du Gouvernement, la commission décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat d'insérer cette disposition dans le chapitre relatif au Grand-Duc.

Elle propose de transférer l'article 124 initial à la fin du Chapitre 7.– De la Justice. Au nouvel article 105, le bout de phrase „fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut" est supprimé afin de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat qu'il suffit de se référer qu'aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale comme la convention à laquelle il est fait référence à l'article 124 initial est entre-temps entrée en vigueur.

*Amendement 59 concernant les articles 128, 129 et 130 initiaux (nouvel article 110)*

Les articles 128, 129 et 130 initiaux (nouvel article 110) sont modifiés comme suit:

„**Art.** ~~***128.***~~ ***110.*** (1) ~~***Aucun impôt au profit de l'Etat***~~ ***Tout impôt de l'Etat, toute*** exemption ou modération d'impôt***,*** ~~***ne peut être***~~ ***sont*** établi***s que*** par la loi.

~~**Art. 129.**~~ (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont ***pas*** renouvelées.

~~***Art. 130.***~~ ***(3)*** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. ~~Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.~~

***(4)*** Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune."

*Commentaire*

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de regrouper les articles 128, 129 et 130 initiaux sous un article unique qui prendrait le numéro 105 selon la structure qu'il a suggérée (nouvel article 110).

Le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article 128 de la proposition de révision et d'en faire le paragraphe (1) de son article 105 (nouvel article 110, paragraphe (1)). Quant au fond, cette disposition ne suscite pas de commentaire de la part de la commission. Toutefois, sur le plan formel, elle opte pour une formulation positive.

L'article 129 initial devient le paragraphe (2) du nouvel article 110. Il est complété par l'auxiliaire de négation „pas".

Quant à l'article 130 initial, le Conseil d'Etat est d'avis qu'en présence de la règle constitutionnelle plus générale de l'égalité devant la loi, la première phrase peut être supprimée. Pour des raisons historiques, il ne s'opposerait toutefois pas à son maintien dans la Constitution.

La commission souligne que la suppression de la première phrase pourrait mener à la conclusion que la création de privilèges en matière d'impôts serait désormais possible, *quod non*. Pour cette raison, elle se prononce pour son maintien. Ainsi, la première phrase de l'article 130 initial deviendra le nouveau paragraphe (3) du nouvel article 110. La deuxième phrase, reformulée de manière positive, est intégrée dans le paragraphe (1).

Le Conseil d'Etat note que la proposition de révision ne reprend plus le texte de l'article 102 de la Constitution actuelle qui dispose que „Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôts au profit de l'Etat ou de la commune.", sans que cette suppression ne donne lieu à commentaire ni à l'exposé des motifs ni au commentaire des articles. Ce texte provient de la Constitution belge de 1831 d'où il fut, après quelques adaptations, repris par notre Constitution de 1848. Depuis lors, il figure dans toutes nos constitutions jusqu'à ce jour. Le Conseil d'Etat souligne que malgré son libellé un peu désuet, la disposition garde toutefois sa raison d'être. Elle garantit en effet qu'il appartient au législateur d'arrêter le principe et les modalités de fixation de toutes sortes de droits, taxes et autres rétributions n'ayant pas le caractère d'impôt, perçus par nombre d'entités publiques à vocation surtout industrielle et commerciale, lorsqu'il s'agit d'en charger non le contribuable, mais l'usager qui y a effectivement recours, des frais de fonctionnement des services prestés.

Pour cette raison et à défaut d'arguments justifiant l'abolition de l'article 102 de la Constitution en vigueur, le Conseil d'Etat est réticent à supprimer purement et simplement cette disposition de la nouvelle Constitution. Faute de comprendre l'intérêt de cette abolition, il suggère d'en maintenir le principe. En attendant la clarification de cette question, le Conseil d'Etat propose de garder provisoirement le texte de l'article 102 de la Constitution actuelle dans la proposition de révision. Au cas où il s'avérerait que le principe y énoncé mériterait d'être maintenu, le Conseil d'Etat préconiserait une reformulation du texte dans un langage contemporain.

La commission partage le point de vue du Conseil d'Etat. Par souci d'éviter une insécurité juridique, elle décide de maintenir l'actuel article 102 et d'en faire le nouveau paragraphe (4).

*Amendement 60 concernant les articles 131 et 132 initiaux (nouvel article 111)*

L'article 131 initial (nouvel article 111) est modifié comme suit:

„**Art.** ~~*131.*~~ ***111.*** (1) ~~***Aucun***~~ **Tout** emprunt à charge de l'Etat ~~***ne peut***~~ **doit** être contracté ~~***sans***~~ ***avec*** l'assentiment de la Chambre des Députés.

(2) ~~***Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est***~~ ***Toute aliénation d'une propriété immobilière*** ou mobilière ***de l'Etat doit être*** autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.

(4) ~~***Aucune***~~ ***Toute*** charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ~~***ne peut***~~ ***doit*** être établie ~~***que***~~ par une loi spéciale.

~~***Art. 132.***~~ (5) ~~***Aucune***~~ ***Toute*** pension, ~~***aucun***~~ ***tout*** traitement d'attente, ~~***aucune***~~ ***toute*** gratification à la charge ~~du trésor~~ de l'Etat ~~***ne peuvent être***~~ ***sont*** accordés ~~***qu'en vertu de la***~~ ***par une*** *loi*."

*Commentaire*

Dans un souci de cohérence rédactionnelle, la commission opte pour une formulation positive aux paragraphes (1), (2) et (4) de l'article 131 initial (nouvel article 111, paragraphes (1), (2) et (4)) ainsi qu'à l'article 132 initial (paragraphe (5) du nouvel article 111).

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat soulève la question de savoir si l'intervention du législateur ne devrait pas être étendue à l'aliénation et à l'acquisition de biens mobiliers pour le compte de l'Etat? Il note qu'à notre époque, l'importance relative dans la composition du patrimoine public des biens et valeurs à caractère mobilier par rapport aux biens immobiliers est beaucoup plus élevée qu'elle ne l'était à l'époque où la règle énoncée aux paragraphes (2) et (3) de l'article 131 initial fut conçue. Il souligne que, dans l'expectative de voir la Chambre des Députés se saisir de cette question, il pourrait se déclarer d'accord avec la précision à l'article 131 de la proposition de révision que les exigences constitutionnelles prévues ne s'appliquent pas seulement aux propriétés immobilières, mais incluraient de même, avec les mêmes exceptions, les biens mobiliers.

La commission se rallie au Conseil d'Etat et l'intervention du législateur est étendue aux biens et valeurs à caractère mobilier.

En outre, la référence au „trésor" est remplacée par une référence à „l'Etat", telle que suggérée par le Conseil d'Etat.

*Amendement 61 concernant l'article 138 initial (nouvel article 115)*

L'article 138 initial (nouvel article 115) est modifié comme suit:

„**Art. ~~*138.*~~ *115.*** (1) La loi peut créer des établissements publics, ~~dotés de~~ qui ont la personnalité ~~civile~~ juridique~~, dont elle détermine l'organisation et l'objet~~ et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.~~ Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.~~

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

(3) La loi peut constituer des ***organes représentatifs*** des professions libérales ***et les doter de la personnalité juridique.***"

*Commentaire*

La commission fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat. Toutefois, en ce qui concerne le paragraphe (3), elle est d'avis que la formulation suggérée par le Conseil d'Etat pose problème. En effet, seul l'organe représentatif d'une profession libérale est constitué en personne morale et non pas la profession libérale. Il est partant reformulé. Elle considère que sa proposition de texte est en ligne avec le commentaire de l'article du Conseil d'Etat dans lequel il souligne que „Ce chapitre aura avantage à déterminer les conditions d'octroi et d'exercice de la compétence réglementaire que la loi pourra conférer tant à des établissements publics qu'à des chambres professionnelles ou à des organes de professions libérales."

En ce qui concerne la question du financement des chambres professionnelles, elle est couverte par la notion de „compétences" figurant au paragraphe (1) de l'article 110 proposé par le Conseil d'Etat (nouvel article 116, paragraphe (1)).

*Amendement 62 concernant l'introduction d'un nouvel article 116*

Il est introduit un nouvel article 116 libellé comme suit:

„***Art. 116.*** (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.

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article ***47***.“

*Commentaire*

La commission adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat qui reprend sous une forme modifiée l'article 138 initial ainsi que l'alinéa 2 de l'article 35 initial.

Toutefois, par analogie à l'amendement 61, il est précisé au paragraphe (1) qu'il s'agit des organes des professions libérales.

*Amendement 63 concernant la suppression du paragraphe (2) de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 118*

Le paragraphe (2) de l'article 136 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 118 libellé comme suit:

„~~(2)~~ ***Art. 118.*** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu ***~~directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi~~ sur base du suffrage universel et par vote secret.***

(2) La commune est ***dirigée et*** administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.“

*Commentaire*

La commission suit le Conseil d'Etat de faire du paragraphe (2) de l'article 136 initial un article à part subdivisé en deux paragraphes.

Le Conseil d'Etat propose de préciser que le conseil communal est élu pour six ans. La commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de mentionner la durée du mandat du conseil communal dans la Constitution. Le fait d'élever cette règle au niveau constitutionnel rendrait sa modification éventuelle future plus difficile.

En ce qui concerne l'alinéa 3 que le Conseil d'Etat propose à l'endroit du paragraphe (1) de son article 112, la commission décide, pour les mêmes raisons développées sous l'amendement 30, de ne pas suivre le Conseil d'Etat.

Au paragraphe (2), la commission propose d'écrire „dirigée et administrée“. Elle estime que cette formulation reflète mieux la pratique.

L'alinéa 2 proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe (2) de son article 112 est rejeté par la commission. A ses yeux, il n'existe pas de raison valable justifiant l'inscription de cette règle dans la Constitution. Elle se demande toutefois si les questions relatives à la confiance et à la motion de censure ne devraient pas être précisées davantage dans la loi communale.

*Amendement 64 concernant la suppression des paragraphes (3), (4) et (5) de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 119*

Les paragraphes (3), (4) et (5) de l'article 136 initial sont supprimés et il est introduit un nouvel article 119 libellé comme suit:

„~~(3)~~ ***Art. 119.*** (1) Les impôts au profit des communes sont ***établis déterminés*** par la loi~~, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal~~.

~~Le Conseil communal peut, d~~Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir ~~d~~les impôts ***et les taxes*** nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal~~, sous l'approbation de l'autorité de tutelle~~. Les impôts ***et les taxes*** communaux sont approuvés par l'autorité de ***tutelle***.

~~(4)~~ (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. ~~Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.~~

~~(5) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que~~

~~doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution.~~

***(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi.***"

*Commentaire*

La commission suit la proposition du Conseil d'Etat de regrouper les paragraphes (3), (4) et (5) de l'article 136 initial sous un seul article (nouvel article 119) subdivisé en deux paragraphes.

Elle fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat, sauf à reformuler l'alinéa 2 du paragraphe (3) de l'article 136 initial (nouvel article 119, paragraphe (1), alinéa 2) et à insérer un paragraphe (3) nouveau.

Elle s'interroge sur la portée du bout de phrase „les taxes destinées à rémunérer les services communaux" proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'alinéa 2 du paragraphe (3) de l'article 136 initial. Il se pose en fait la question de savoir si une taxe qui n'a pas un caractère purement rémunératoire en termes de valeur pécuniaire pourra encore être fixée par le conseil communal. Il convient de distinguer en matière d'impositions communales entre les impôts communaux, les taxes et les redevances communales. Les premiers sont fixés de façon forfaitaire sans contrepartie de la commune, les deux autres sont levées au profit de la commune en contrepartie des services rendus et des prestations fournies. Cependant pour les taxes, par opposition aux redevances communales, cette contrepartie en termes de valeur pécuniaire n'équivaut pas aux services rendus ou prestations fournies.

La commission est d'avis qu'on pourrait déduire de ce bout de phrase que les frais engendrés devraient être entièrement couverts par les taxes, *quod non*. Ainsi, dans un souci de sécurité juridique, elle décide d'en faire abstraction et de faire simplement référence aux taxes, évitant ainsi toute confusion avec la notion de „redevances". En outre, elle exprime une nette préférence pour la notion d'„autorité de tutelle", figurant également dans la loi communale, en lieu et place d'„autorité de surveillance".

Enfin, la commission propose un nouveau paragraphe (3) qui tient compte de la question soulevée par le SYVICOL dans son avis du 10 décembre 2012 (doc. parl. 6030[9]), à savoir s'il ne faudrait pas inscrire une disposition dans la Constitution obligeant l'Etat à faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. La proposition de texte, s'inspirant de la Charte européenne de l'autonomie communale, fixe le principe selon lequel la loi conférant de nouvelles missions aux communes devra également prévoir les moyens de financement de celles-ci.

*Amendement 65 concernant la suppression du paragraphe (6) de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 121*

Le paragraphe (6) de l'article 136 initial est supprimé et il est introduit un nouvel article 121 libellé comme suit:

„~~(6)~~ ***Art. 121.*** (1) ~~La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux.~~ ***~~La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.~~*** *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.*

***(2)*** La loi *établit le statut des fonctionnaires communaux*."

*Commentaire*

Suite à la proposition du Conseil d'Etat de prévoir plusieurs articles traitant des communes, le paragraphe (6) de l'article 136 initial est supprimé et devient le nouvel article 121.

La troisième phrase du paragraphe (6) de l'article 136 initial est supprimée. Il existe en effet beaucoup d'autres domaines dans lesquels les compétences sont partagées entre l'Etat et les communes sans toutefois être relevés expressément dans la Constitution. La commission ne voit pas pourquoi il faudrait y faire référence explicite à l'enseignement public. Ainsi, le nouvel article 121 est subdivisé en deux paragraphes et non pas en trois paragraphes, tels que proposés par le Conseil d'Etat.

*Amendement 66 concernant l'introduction d'un nouvel article 122*

Il est introduit un nouvel article 122 libellé comme suit:

„***Art. 122.*** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics ***dans les limites et*** selon la manière déterminée***s*** par la loi."

*Commentaire*

Le texte proposé par le Conseil d'Etat (article 116, alinéa 1er selon le Conseil d'Etat) est complété afin d'éviter que les communes peuvent déléguer toutes leurs compétences à un établissement public.

L'alinéa 2 de l'article 116 proposé par le Conseil d'Etat n'est pas repris par la commission, qui décide de reléguer à la loi ordinaire le soin de déterminer les modalités de la composition des établissements publics communaux et structures de coopération intercommunales.

*Amendement 67 concernant la suppression des paragraphes (7) et (8) de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 123*

Les paragraphes (7) et (8) de l'article 136 initial sont supprimés et il est introduit un nouvel article 123 libellé comme suit:

„~~(7)~~ ***Art. 123.*** La loi règle la surveillance de la gestion communale***. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle.***

~~(8)~~ ***Le Grand-Duc Conseil de Gouvernement*** ~~a le droit de~~ peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune."

*Commentaire*

Suite à la proposition du Conseil d'Etat de prévoir plusieurs articles traitant des communes, les paragraphes (7) et (8) de l'article 136 initial sont supprimés et deviennent les alinéas 1 et 2 du nouvel article 123.

Le paragraphe (7) de l'article 136 initial (nouvel article 123, alinéa 1er) est reformulé en précisant que les actes des organes communaux à soumettre à l'approbation de l'autorité de tutelle doivent être limitativement déterminés par la loi. Pour tous les autres actes, c'est l'autonomie communale qui joue. L'autonomie communale doit constituer la règle et la tutelle l'exception.

Quant au paragraphe (8) de l'article 136 initial (nouvel article 123, alinéa 2), la commission décide de conférer au Conseil de Gouvernement et non pas au Chef de l'Etat la faculté de dissoudre un conseil communal. Le texte constitutionnel est ainsi mis en conformité avec la pratique institutionnelle qui veut que la dissolution d'un conseil communal est due à l'initiative du Gouvernement. La signature de l'acte de dissolution par un seul ministre est insuffisante. Il faut une délibération du Conseil de Gouvernement. En outre, elle fait abstraction de la deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 117 proposé par le Conseil d'Etat.

*Amendement 68 concernant la suppression de l'article 144*

L'article 144 est supprimé.

*Commentaire*

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat exprime des réticences à l'égard de la proposition de garantir une assise constitutionnelle au Pacte de famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783. Selon le Conseil d'Etat, il s'agit d'une affaire privée qui ne concerne que les seuls membres de la famille grand-ducale, à l'exception de l'Administration des biens et, le cas échéant, du fidéicommis.

La commission est d'avis que le Pacte de famille n'a plus sa place dans une Constitution moderne. D'une manière générale, elle considère que tout ce qui touche au patrimoine de la famille grand-ducale relève du domaine privé. Elle propose par conséquent de supprimer l'article 144.

En ce qui concerne l'article 58 que le Conseil d'Etat propose en lieu et place de l'article 144 initial, la commission est réticente à ancrer dans la Constitution une disposition relative à la représentation du Chef de l'Etat dans les actes de la vie civile et dans les actions judiciaires. La proposition subsidiaire qui ferait l'objet d'un deuxième alinéa de l'article 58 proposé par le Conseil n'est pas sans poser

problème puisqu'elle impliquerait une ingérence du législateur dans les affaires privées de la famille grand-ducale.

*Amendement 69 concernant l'introduction des articles 128, 129, 130 et 131 nouveaux*

Il est proposé d'introduire des articles 128, 129, 130 et 131 nouveaux au libellé suivant:

„***Art. 128.*** La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX***, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans.***

***Art. 129. Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions continuent de s'appliquer.***

***Art. 130. A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.***

***Art. 131. Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.***"

*Commentaire*

La commission considère que l'article 123 proposé par le Conseil d'Etat n'est pas sans poser problème. En effet, en application de cette disposition, le pays se retrouverait pour une durée indéterminée avec deux Constitutions. Ces textes seraient appliqués alternativement en fonction des matières sans que la distinction des régimes se fasse avec précision. Saisie d'un recours, la Cour constitutionnelle devrait appliquer, soit la nouvelle Constitution (si le recours porte sur une loi nouvelle), soit l'ancienne Constitution (s'il s'agit d'une loi ancienne).

Elle considère qu'il faut adopter une approche plus nuancée à l'égard des dispositions transitoires afin d'éviter que la dualité entre l'ancienne et la nouvelle Constitution ne dure indéfiniment.

Elle propose partant d'adopter la règle classique de l'abrogation du droit antérieur contraire, c'est-à-dire que la nouvelle Constitution l'emporte sur toutes les règles antérieures, en instaurant toutefois, et afin d'éviter qu'un vide juridique ne s'installe, des exceptions à cette règle, encadrée par des délais. Il se peut en effet que les modifications à apporter aux textes légaux en vigueur et/ou que l'élaboration de textes légaux nouveaux à adopter conformément aux nouvelles règles constitutionnelles dépassent largement le cadre temporel que le Gouvernement s'est fixé pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (législature en cours). Afin de ne pas retarder l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, la mise en place de dispositions transitoires ponctuelles s'avère partant nécessaire. Il est donc prévu une entrée en vigueur différée de trois ans pour certaines dispositions de la Constitution actuelle (à énumérer limitativement), de même que pour les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions.

Dans un souci de sécurité juridique, et à l'instar de l'article 121 figurant au chapitre XI. „Dispositions transitoires et supplémentaires" de la Constitution de 1868, il est proposé d'inscrire dans la Constitution une disposition relative au sort des titulaires de fonctions publiques en place suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. La composition des institutions en place – Chambre des Députés, Gouvernement, Conseil d'Etat – reste inchangée. Il n'y a pas lieu de procéder à de nouvelles élections ou de nouvelles nominations comme suite directe de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de les transmettre aux chambres professionnelles ayant émis un avis sur la proposition de révision, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments très distingués.

*Le Président de la Chambre des Députés,*
Mars DI BARTOLOMEO

*

# TEXTE COORDONNE

## PROPOSITION DE REVISION

**portant *~~modification et nouvel ordonnancement de la~~***
***instauration d'une nouvelle* Constitution**

Chapitre 1er. – *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1re. – De l'Etat, de sa forme politique~~, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine~~ et de la souveraineté*

**Art. 1er.** Le ~~Grand-Duché de~~ Luxembourg est un Etat ~~de droit~~ démocratique, libre, indépendant et indivisible. (Art. 1er)

**Art. 2.** Le ~~Grand-Duché de~~ Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. ***Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.*** (Art. 2)

Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme. (Art. 2)

Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". (Art. 2)

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. (Art. 3)

~~Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays.~~

~~**Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale.~~ (Art. 41, al. 1er)

**Art. 4.** (nouveau)

**Art. 4.** ***(1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.*** (Art. 4 (4))

***(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.*** (Art. 4 (1))

***(3) La loi définit les armoiries de l'Etat.*** (Art. 4 (2))

***(4) L'hymne national est „Ons Heemecht".*** (Art. 4 (3))

~~**Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.~~ (Art. 26)

**Art. 5.** (nouveau)

**Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. (Art. 5)

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

*Section 2. – Du territoire*

**Art. 6.** ***~~Nulle~~ Toute*** cession, ***~~nul~~ tout*** échange, ***~~nulle~~ toute*** adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 6)

**Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux ~~des arrondissements judiciaires ou administratifs,~~ des cantons, ~~et~~ des communes et des arrondissements judiciaires ~~ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi~~ sont déterminés par la loi. (Art. 7)

**Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg~~,~~ ***et*** le siège ***~~de la Chambre des Députés et du Gouvernement~~ des institutions constitutionnelles***. (Art. 8)

~~Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves.~~

*Section 3. – De la nationalité et des droits politiques*

**Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. (Art. 9)

~~La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.~~

~~Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.~~

~~***Art. 10. Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois.*** (Art. 16 (4))~~

**Art. 10.** (nouveau)

**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. (Art. 10, al. 1er)

La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne. (Art. 10, al. 2)

~~Par dérogation à l'alinéa qui précède, l~~La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des ~~non-Luxembourgeois~~ personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. (Art. 10, al. 3)

**Art. 11.** (ancien article 17, al. 2)

**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. (Art. 11)

Chapitre 2. – ~~*Des libertés publiques et des droits fondamentaux*~~ *Des droits et libertés*

*Section 1re. –* ~~*Dignité*~~ *Des droits fondamentaux*

**Art.** ~~**11.**~~ **12.** La dignité humaine est inviolable. (Art. 12)

**Art.** ~~**12.**~~ **13.** (1) ~~La peine de mort ne peut être établie.~~ Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. (Art. 13 (1))

~~**Art. 13.**~~ (2) Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. (Art. 13 (2), al. 1er)

*La peine de mort ne peut* ***pas*** *être établie.* (Art. 13 (2), al. 2)

~~**Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.~~ (Art. 37)

**Art. 14.** (nouveau)

**Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. (Art. 14)

**Art. 15.** ~~L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.~~ Toute personne a droit au respect de sa vie privée. (Art. 15)

*Section 2. –* ~~*Egalité*~~ *Des libertés publiques*

**Art. 16.** (1) ~~Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.~~ *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.* (Art. 16 (1))

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. (Art. 16 (1))

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. (Art. 16 (2))

(3) *Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.* (Art. 16 (3))

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. (Art. 16 (3), al. 2)

~~**Art. 17.** Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.~~ (Art. 16 (1))

~~Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois.~~ (Art. 11)

***Art. 17. (ancien article 10)***

***Art. 17. Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.*** (Art. 16 (4))

~~*Section 3.– Libertés*~~

**Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie. (Art. 17 (1) ~~Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.~~

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans ***la forme*** qu'elle prescrit. (Art. 17 (2))

(3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu ~~de l'ordonnance~~ d'une décision de justice motivée ~~du juge~~, qui doit être ~~***signifiée***~~ ***notifiée*** au moment de l'arrestation~~,~~ ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. (Art. 17 (3))

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. (Art. 17 (3), al. 2)

**Art. 19.** ~~***Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.***~~ ***Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.*** (Art. 18)

**Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. (Art. 19)

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi. (Art. 19, al. 2)

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. (Art. 19, al. 3)

~~**Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.~~

**Art.** ~~***22.***~~ ***21.*** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. (Art. 20)

***Art. 22. (ancien article 139)***

***Art. 22.*** *Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi*, qui *en détermine la formule*. (Art. 21)

~~**Art. 23.** 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 établis par la loi.~~ (Art. 35)

**Art.** ~~***24.***~~ ***23.*** La liberté de manifester ses opinions ~~par la parole en toutes matières,~~ et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des ~~***délits***~~ ***infractions*** commis***es*** à l'occasion de l'exercice de ces libertés. ~~***La censure ne pourra jamais être établie.***~~ (Art. 22, al. 1)

***La censure ne peut pas être établie.*** (Art. 22, al. 2)

***Art. 24. (anciens articles 28 et 29)***

***Art. 24.*** La liberté de manifester ses ***convictions*** philosophiques ou religieuses, ***celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties.*** (Art. 23, al. 1er)

***Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.***

***La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.***

**Art. 25.** ~~***La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable.***~~ ***Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique.*** ~~Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police.~~ ***Ce droit*** ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. (Art. 24)

Art. 26. ~~La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable.~~ Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. (Art. 25)

***Art. 27. (ancien article 5)***

***Art. 27.*** *Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.* (Art. 26)

***Art. 28. (ancien article 33, al. 2)***

***Art. 28.*** Les libertés syndicales sont garanties. (Art. 27, al. 1)

La loi organise l'exercice du droit de grève. (Art. 27, al. 2)

***Art. 29. (ancien article 38)***

***Art. 29. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.*** (Art. 28 (1))

***Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.*** (Art. 28 (2))

**Art. ~~27.~~ 30.** ~~Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.~~ Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications. (Art. 29, al. 1)

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas ~~spécialement~~ prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. (Art. 29, al. 2)

~~***Art. 28. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.***~~ (Art. 23)

~~***Art. 29. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.***~~

~~**Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.~~

~~***Art. 31. L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise***~~

~~***avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.***~~ (Art. 23, al. 2)

***Art. 31. (nouveau)***

***Art. 31. En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, t***oute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins ***et dans les conditions déterminées par la loi.*** (Art. 30, al. 1er)

***Art. 32. (nouveau)***

***Art. 32.*** Le droit d'asile est garanti dans les conditions ***déterminées*** par la loi. (Art. 31)

**Art.** ~~***32.***~~ ***33.*** (1) Toute personne a droit à l'éducation. ~~L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.~~ (Art. 32 (1))

~~Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.~~

~~La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.~~

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès. (Art. 32 (2), al. 1er)

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi. (Art. 32 (2), al. 2)

***L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.*** (Art. 32 (2), al. 3)

(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. (Art. 32 (3), al. 1er).

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. (Art. 32 (3), al. 2)

(4) ~~Chacun~~ Toute personne est libre de faire ses études ~~dans le Grand-Duché~~ au Luxembourg ou à l'étranger ~~et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions~~, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. (Art. 32 (4))

***Art. 34. (ancien article 34)***

***Art. 34.*** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes. (Art. 33)

***Art. 35. (ancien article 35, al. 1er)***

***Art. 35.*** *La liberté du commerce et de l'industrie* ainsi que de *l'exercice de la profession libérale et* de l'activité *agricole* est *garantie*, *sauf les restrictions* ***déterminées*** *par la loi*. (Art. 34)

***Art. 36. (ancien article 23)***

***Art. 36.*** *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.* (Art. 35)

***Section 3. – Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable (nouvelle)***

***Art. 37. (nouveau)***

***Art. 37.*** Toute limitation de l'exercice ***des droits fondamentaux,*** des libertés publiques ***et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution*** doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect

du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. (Art. 36)

*Section 4.– ~~Solidarité et citoyenneté~~ Des objectifs à valeur constitutionnelle*

***Art. 38. (ancien article 14)***

***Art. 38.*** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale. (Art. 37, al. 1er)

Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. (Art. 37, al. 2)

**Art. *~~33.~~ 39.*** ~~La loi~~ L'Etat garantit le droit au travail et ~~l'Etat~~ veille à assurer ~~à chaque citoyen~~ l'exercice de ce droit. (Art. 38, al. 1)

~~La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.~~ (Art. 27)

~~**Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.~~ (Art. 33)

***Art. 40. (nouveau)***

***Art. 40. L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap.*** (Art. 38, al. 2)

~~**Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.~~ (Art. 34)

~~En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.~~ (Art. 109 (3); Art. 110 (2), al. 1er)

~~La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.~~

~~**Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.~~ (Art. 40, al. 1er)

~~Il promeut la protection et le bien-être des animaux.~~ (Art. 40, al. 2)

**Art. *~~37.~~* 41.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre ***dignement et disposer ~~dans~~ d***'un logement approprié. (Art. 39)

***Art. 42. (ancien article 36)***

***Art. 42.*** *L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.* (Art. 40, al. 1er)

*Il promeut la protection et le bien-être des animaux.* (Art. 40, al. 2)

~~***Art. 38. Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.***~~

~~***Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens.***~~ (Art. 28)

~~**Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement.~~ (Art. 102)

~~**Art. 40.** 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. 103 (3))

~~***Art. 41. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire.***~~ (Art. 4 (4), 2ème phrase)

~~***L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise.***~~ (Art. 4 (4) 1ère phrase)

Chapitre 3. – *Du Grand-Duc*

*Section ~~2.~~ 1re. – ~~Des pouvoirs du Grand-Duc~~ De la fonction du Chef de l'Etat*

***Art. 43. (ancien article 4)***

***Art. 43.*** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. (Art. 41, al. 1er)

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. (Art. 41, al. 2)

Sa personne est inviolable. (Art. 41, al. 3, 1ère phrase)

**Art. ~~*52. 44.*~~** Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat n'a d'autres ~~pouvoirs~~ attributions que ~~ceux~~ celles que lui ~~attribuent~~ accordent la Constitution et les lois ~~particulières votées en vertu de la Constitution même.~~ (Art. 42, al. 1er)

Il exerce ~~le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays~~ conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif. (Art. 42, al. 2)

~~***Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable.***~~

~~**Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable.~~ (Art. 41, al. 3, 1ère phrase)

***Art. 45. (ancien article 52, alinéa 3)***

***Art. 45. Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité.*** (Art. 43)

***Art. 46. (ancien article 121)***

***Art. 46.*** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités. (Art. 44, al. 1er)

Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. (Art. 44, al. 2)

**Art. ~~*54. 47*~~**. (1) Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires ~~pour~~ à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 45 (1))

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. (Art. 45 (1), al. 2)

~~**Art. 55.**~~ (2) Dans les matières réservées ~~à la loi~~ par la Constitution à la loi, ~~le Grand-Duc~~ il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins~~,~~ et dans les conditions ~~et suivant les modalités~~ ~~***spécifiées***~~ ***déterminées*** par la loi. (Art. 45 (2))

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. (Art. 45 (3), al. 1er)

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi. Dans les conditions ***déterminées par*** la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. (Art. 45 (3), al. 2)

(4) ~~***Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.*** *La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.*~~ ***Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.*** (Art. 45 (4), al. 1er)

*La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.* (Art. 45 (4), al. 2)

**Art. ~~56.~~ *48.*** Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions ***~~fixées~~ déterminées*** par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les ***~~juges~~ juridictions***~~, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement~~. (Art. 46)

**Art. ~~57.~~ *49.*** Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. (Art. 47)

~~**Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.~~ (Art. 57)

**Art. ~~59.~~ *50.*** Le ***~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant*** touche***nt*** sur le budget de l'Etat une dotation annuelle***~~, qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale~~ dont les éléments et le montant sont fixés par la loi***. (Art. 49 (2), 1ère phrase)

Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité ***~~civile~~ juridique***. (Art. 49 (1))

**Art. ~~60.~~ *51.*** Le Palais ~~G~~grand-~~D~~ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés ~~à l'habitation du Grand-Duc~~ au Chef de l'Etat. (Art. 50)

***Art. 52. (nouveau)***

***Art. 52. Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.***

*Section ~~1.~~2. – ~~De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance~~*
*De la monarchie constitutionnelle*

**Art. ~~42.~~ *53.*** (1) ~~Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont~~ La fonction de Chef de l'Etat est héréditaires dans la descendance directe~~, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau,~~ de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et ~~de~~ par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder. (Art. 51 (1))

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ***ne*** s'appliquent ***qu'***à l'auteur. (Art. 51 (2), al. 1er)

***Lorsque des*** circonstances exceptionnelles ***le commandent***, la Chambre des ***D***éputés peut ***exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.*** (Art. 51 (2), al. 2)

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. (Art. 51 (3))

**Art. ~~43.~~ *54.*** A défaut de ~~descendance de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau~~ successeur, la Chambre des Députés ~~pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg~~ se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 52)

~~A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône.~~

~~**Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.~~

**Art. ~~45.~~ *55.*** (1) Le Grand-Duc ~~ne prend possession du trône qu'après avoir~~ exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté~~,~~ devant ~~les membres de~~ la Chambre des Députés~~,~~ le serment suivant: ***„Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“***

~~***„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles.“*** (Art. 53 (1))~~

~~**Art. 46.** (2) A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent.~~ Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc. (Art. 53 (2))

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat. (Art. 53 (3))

**Art. ~~47.~~ *56.*** Si ~~à la mort~~ au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans ~~le délai prévu à l'article 46~~ les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. (Art. 54, al. 1er)

**~~Art. 48.~~** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité ***temporaire*** de remplir ses ~~fonctions~~ attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article ***55***, le ~~Conseil de~~ Gouvernement~~,~~ ~~après avoir fait constater cette impossibilité,~~ en informe la Chambre des Députés, qui ~~doit être convoquée~~ se réunit dans les dix jours~~,~~ à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. (Art. 54, al. 2)

**~~Art. 49.~~** La régence ne peut être ~~conférée~~ confiée qu'à une seule personne~~,~~ qui doit être majeure et ~~être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42~~ faire partie des personnes visées à l'article ***53***, paragraphe 1er. (Art. 54, al. 3)

Le ~~r~~Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment ~~prévu à l'article 45~~ suivant: ***„Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“*** (Art. 54, al. 4)

~~Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg.~~

**Art. ~~50.~~ *57.*** A ~~la date de la mort~~ partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ~~et~~ ou du constat de son impossibilité de remplir ses ~~fonctions~~ attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment ~~de son~~ du successeur ~~ou du régent~~, ~~les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont~~ la fonction du Chef de l'Etat est exercée~~s, au nom du peuple luxembourgeois,~~ par le ~~Conseil de~~ Gouvernement~~,~~ ~~et sous sa responsabilité~~. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. (Art. 55)

**Art. ~~51.~~ *58.*** Le Grand-Duc peut ~~***déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale***~~ ***se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 53, paragraphe 1er*** **et** qui porte le titre de ~~l~~Lieutenant-~~r~~Représentant du Grand-Duc. (Art. 56, al. 1er)

Le ~~l~~Lieutenant-~~r~~Représentant du Grand-Duc ~~remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et~~ n'entre en fonction qu'après avoir prêté ***devant la Chambre des Députés*** le serment ~~***prévu à l'article 45 suivant***~~. ~~Il doit résider au Grand-Duché.~~***: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement ma fonction.“*** (Art. 56, al. 2)

***Art. 59. (ancien article 58)***

***Art. 59.*** *Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.* (Art. 57)

## Chapitre 4. – *De la Chambre des Députés*

### *Section 1re. – ~~Fonctions et composition~~ De la représentation de la Nation*

**Art. *~~61.~~ 60.*** La Chambre des Députés représente ~~le pays~~ la Nation. ~~Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.~~ Elle exerce le pouvoir législatif. (Art. 59, al. 1er)

*Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que* l'intérêt général. (Art. 59, al. 2)

**Art. ~~62.~~ 61.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. ~~Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.~~ (Art. 60 (1); 60 (4), al. 2))

(2) ~~L'élection est directe.~~ *Les députés sont élus pour cinq ans.* (Art. 60 (2))

(3) *L'élection est directe.* ~~Les députés sont élus~~ Elle a lieu sur la base du suffrage universel ~~pur et simple~~, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral ~~et suivant les règles à déterminer par la loi~~. (Art. 60 (3), al. 1er)

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

– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. (Art. 60 (4))

*Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.* (Art. 60 (4), al. 2)

**Art. *~~63.~~ 62.*** (1) Pour être électeur, il faut~~:~~ être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans. (Art. 61 (1))

~~1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;~~

~~2° jouir des droits civils et politiques;~~

~~3° être âgé de dix-huit ans accomplis.~~

~~Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.~~

**~~Art. 64.~~** (2) Pour être éligible, il faut~~:~~, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 61 (2))

~~1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;~~

~~2° jouir des droits civils et politiques;~~

~~3° être âgé de dix-huit ans accomplis;~~

~~4° être domicilié dans le Grand-Duché.~~

~~Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.~~

**~~Art. 65.~~** ~~Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:~~

~~1° les condamnés à des peines criminelles;~~

~~2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.~~

~~Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.~~

~~Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale.~~

(3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. (Art. 61 (3))

**Art. ~~66.~~ 63.** ~~(1)~~ Le mandat de député est incompatible~~:~~ ***avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'Etat.*** (Art. 62, al. 1er)

~~***1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;***~~

~~***2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;***~~

~~3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;~~

~~4° avec celles de membre de la Cour des comptes;~~

~~5° avec celles de commissaire de district;~~

~~6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;~~

~~7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.~~

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. 62, al. 2)

~~(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.~~ (Art. 63 (3))

**Art. ~~67.~~ *64.*** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi ~~salarié~~ rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ***~~ses~~ sa*** fonction***~~s~~*** qu'en vertu d'une nouvelle élection. (Art. 63 (1))

**~~Art. 68.~~** (2) Le député***, ~~qui a été~~*** appelé ***~~aux~~ à la*** fonction***~~s~~*** de membre du Gouvernement ***~~et qui quitte ces fonctions, perd son mandat de député. Il~~*** est réinscrit ***~~de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu~~ sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.*** (Art. 63 (2), al. 1er)

Il en ~~sera~~ est de même du député suppléant qui, appelé ***~~aux~~ à la*** fonction***~~s~~*** de membre du Gouvernement, ***~~aura~~*** renonc***~~ée~~*** au mandat de député lui échu au cours de ***~~ces~~ cette*** fonction***~~s~~***. (Art. 63 (2), al. 2)

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription ~~sera~~ est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. (Art. 63 (2), al. 3)

(3) Les personnes qui se trouvent *dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat* de député et leur emploi ou activité. (Art. 63 (3))

~~**Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.~~

~~**Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans.~~

*Section 2. – ~~Organisation et fonctionnement~~ De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des **D**éputés*

**Art. ~~71.~~ *65.*** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et ~~juge~~ pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. ***Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.*** (Art. 64 (1))

***Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.***

(2) A leur entrée en fonction***~~s~~***, les députés prêtent en séance publique le serment ***~~prévu par le règlement.~~ qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“*** (Art. 64 (2))

~~(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés.~~

(3) Les fonctions de la Chambre des ***D***éputés cessent ***avec l'assermentation des députés nouvellement élus.*** (Art. 64 (3))

***Art. 66. (ancien article 75)***

***Art. 66.*** La Chambre des Députés détermine par son ~~r~~***R***èglement son organisation~~, y compris l'engagement et le statut de son personnel,~~ et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. ***Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.*** (Art. 68 (1))

**Art.** ~~***72.***~~ ***67.*** ~~A chaque session, l~~La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. (Art. 65)

**Art.** ~~***73.***~~ ***68.*** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par ~~le~~ son ~~r~~***R***èglement. (Art. 66)

**Art.** ~~***74.***~~ ***69.*** ~~Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.~~ *La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.* (Art. 67, al. 1er)

~~La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.~~ *Toute résolution est prise à la majorité* ~~***absolue***~~ *des suffrages.* ***Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.*** *Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.* (Art. 67, al. 2)

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. (Art. 67, al. 3)

Le ~~r~~***R****èglement* détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des ***D***éputés. (Art. 67, al. 4)

~~***Art. 75. La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.***~~ (Art. 68 (1))

~~**Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.~~ (Art. 64 (1))

~~***(2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.***~~ (Art. 68 (2))

~~***(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire.***~~

**Art.** ~~***77.***~~ ***70.*** La Chambre des Députés ~~***doit se réunir***~~ ***se réunit*** en séance publique~~***, même en cas de dissolution,***~~ à la demande ***motivée*** du ~~***Grand-Duc***~~ ***Gouvernement*** ~~***sur un ordre du jour proposé par lui***~~ ***ou d'un tiers des députés***.

~~***Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés.***~~

**Art.** ~~***78.***~~ ***71.*** Le ~~***Grand-Duc Chef de l'Etat peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99***~~ ***ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.*** (Art. 69, al. 1er)

~~Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.~~ Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. (Art. 69, al. 2)

***Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection.***

***Art. 72. (ancien article 102 (1))***

***Art. 72.*** *Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.* (Art. 70)

*Section 3. – ~~Attributions législatives~~ De l'adoption des lois*

**Art. ~~79.~~ 73.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés ***ldes*** projets de loi ***~~qu'il veut soumettre à son adoption~~***. (Art. 71 (1))

***~~Art. 80. Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres~~ Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.*** (Art. 71 (2)

***Art. 74. (ancien article 86)***

***Art. 74. Des électeurs peuvent prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer.***

***La loi détermine les conditions et procédures de cette initiative citoyenne.***

**Art. ~~81.~~ 75.** (1) ~~Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.~~ Les lois sont adoptées par la Chambre des ***D***éputés. (Art. 72 (1))

**~~Art. 82.~~** (2) La Chambre des Députés ~~a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés~~ peut amender les projets de loi et les propositions de loi. (Art. 72 (2)

**~~Art. 83.~~** ***(3)*** La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. ~~Il~~ Le vote est toujours nominal. (Art. 72 (4), al. 1er)

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi. (Art. 72 (4), al. 2)

~~Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.~~ (Art. 67, al. 2, 2ème et 3ème phr.)

**~~Art. 84.~~** ***(4)*** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. (Art. 72 (5))

**~~Art. 85.~~** ***(5)*** ~~La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission.~~ Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. (Art. 72 (6))

***~~Art. 86. L'initiative législative populaire est réglée par la loi.~~*** (Art. 71 (3))

**~~Art. 87.~~** ~~La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi.~~ (Art. 73)

*Section 4. – ~~Autres prérogatives de la Chambre des Députés~~*
*Des autres attributions de la Chambre des ***D***éputés*

***Art. 76. (ancien article 87)***

**Art. 76.** *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.* (Art. 73)

**Art. ~~88.~~ 77.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée ~~à la demande d'un~~ si un tiers au moins des ~~membres de la Chambre des Députés~~ députés le demande. (Art. 74)

**Art. ~~89.~~ 78.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par ~~le~~ son ~~r~~***R***èglement ~~de la Chambre des Députés~~. (Art. 75)

***Art. 79. (ancien article 127)***

***Art. 79.*** La Chambre des ***D***éputés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 76)

*Section 5. – Du ~~S~~statut du député*

**Art. ~~90.~~ 80.** 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~~ sa*** fonction***~~s~~***. (Art. 77)

**Art. ~~91.~~ 81.** A l'exception des cas visés par l'article ***~~90~~ 80***, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale~~, même durant la session~~. (Art. 78, al. 1er)

Cependant, l'arrestation d'un député ~~pendant la durée de la session~~ est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à ~~l'~~autorisation préalable de la Chambre des Députés. (Art. 78, al. 2)

~~L'~~Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. (Art. 78, al. 3)

**Art. ~~92.~~ 82.** Les ***~~membres de la Chambre des Députés~~ députés ~~toucheront~~ touchent***, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

Chapitre 5. – *Du Gouvernement*

***Art. 83. (ancien article 96)***

***Art. 83. Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat.*** (Art. 79, al. 1er)

***Art. ~~93.~~ 84.*** Le Gouvernement se compose d'un Premier ~~M~~*m*inistre, ~~Ministre d'Etat,~~ d'un ou *de* plusieurs Vice-~~P~~premiers ~~M~~ministres, de ~~M~~ministres et, le cas échéant, ***d'un ou*** de ***plusieurs*** ~~S~~secrétaires d'Etat. (Art. 80, al. 1er)

**~~Art. 94.~~** ~~(1)~~ Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat nomme le Premier ~~M~~ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. (Art. 80, al. 2, 1ère phr.)

~~(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.~~ (Art. 81, al. 3)

~~(3)~~ Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: ***Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.***"

***~~„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“~~*** (Art. 80, al. 2, 2ème phr.)

**~~Art. 95.~~** ***~~Les~~ La*** fonction***~~s~~*** de membre du Gouvernement ***~~sont~~ est*** incompatible***~~s~~*** avec ~~l'exercice d'un mandat~~ celles de député, ***de membre du Parlement européen,*** de conseiller d'Etat, de membre ~~du~~ d'un conseil communal ~~et de~~ ainsi ***qu'aux ~~tout~~*** emploi***s et fonctions*** public***s*** ou ~~de toute autre~~ activité professionnelle. (Art. 80, al. 3)

***~~Art. 96. Le Gouvernement dirige la politique générale du pays.~~*** (Art. 79, al. 1er)

**~~Art. 97.~~** ~~Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.~~ (Art. 45 (1), al. 2)

**Art. ~~98.~~** ~~(1)~~ ***85.*** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement ***pour les affaires dont ils ont la charge***. (Art. 81, al. 1er)

~~***(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement.***~~ (Art. 81, al. 1er)

***Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.*** (Art. 81, al. 2)

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 81, al. 3)

~~**Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.~~

~~(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.~~

~~(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement.~~

~~**Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.~~ (Art. 103 (1))

~~***(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.***~~ (Art. 103 (2))

~~**Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables.~~ (Art. 83 (1))

~~(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.~~ (Art. 83 (2))

~~(3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.~~ (Art. 102)

~~(4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.~~ (Art. 83 (3))

~~(5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.~~ (Art. 83 (4))

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

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

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

~~(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.~~

~~(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés.~~

**Art.** ~~***102. (1)***~~ ***86.*** (1) ~~Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.~~ (Art. 70) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des ***D***éputés. (Art. 82 (1))

(2) Le Premier ~~M~~ministre peut, après délibération du ~~Conseil de~~ Gouvernement en conseil, ~~peut~~ engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. ~~Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.~~ (Art. 82 (2))

~~(3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.~~ (Art. 82 (1))

(3) La Chambre des ***D***éputés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. (Art. 82 (3))

(4) Lorsque la Chambre des ***D***éputés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. (Art. 82 (4))

~~(4)~~ (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à ~~gérer les affaires courantes de l'Etat~~ conduire la politique générale. (Art. 82 (5))

***Art. 87. (ancien article 101)***

***Art. 87.*** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des ***D***éputés. (Art. 83 (1))

*(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur**s** fonction**s**.* (Art. 83 (2))

(3) *Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur**s** fonction**s**.* (Art. 83 (3))

(4) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation ***de sa fonction***. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. (Art. 83 (4))

(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des ***D***éputés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. (Art. 83 (5))

Chapitre 6. – *Du Conseil d'Etat*

**Art.** ~~***103.***~~ ***88.*** Le Conseil d'Etat ~~est appelé à~~ donne~~r~~ son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ~~et~~ ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés~~***, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.***~~ 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. (Art. 84, al. 1er)

***Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.***

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. 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. 84, al. 2)

La Chambre des ***D***éputés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités ***déterminées*** par la loi. (Art. 84, al. 3)

~~L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.~~ (Art. 85)

***Art. 89. (ancien article 103, al. 2)***

***Art. 89.*** *L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.* (Art. 85)

Chapitre 7. – *De la Justice*

*Section 1re. – ~~Dispositions communes~~ De l'organisation de la Justice*

**Art. *~~104.~~ 90.*** ~~La justice est rendue par les cours et tribunaux.~~ Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les ***magistrats du siège*** et ***ceux*** du ministère public. (Art. 86)

~~**Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.~~ (Art. 93 (1))

~~Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.~~ (Art. 93 (2))

~~***Art. 106. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.***~~ (Art. 87)

~~***Art. 107. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.***~~ (Art. 87)

***Art. 91. (nouveau)***

***Art. 91. Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.***

***Art. 92. (ancien article 119 (1))***

***Art. 92.*** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. (Art. 88)

**Art. *~~108.~~ 93.*** ~~***Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi.***~~ ***La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale.*** ~~***Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.***~~ (Art. 89)

***Art. 94. (ancien article 113)***

***Art. 94.*** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions ***prévues par la Constitution***. (Art. 90)

**Art. *~~109.~~ 95.*** La loi règle ~~L~~l'organisation des ~~cours et tribunaux est réglée par la loi~~ juridictions ainsi que les voies de recours. (Art. 91)

~~***Art. 110. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.***~~ (Art. 98)

~~**Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.~~ (Art. 99)

**Art. *~~112.~~ 96.*** Les ~~cours et tribunaux~~ juridictions n'appliquent les ~~arrêtés~~ lois et les règlements ~~généraux et locaux~~ qu'autant qu'ils sont conformes aux ~~lois~~ normes de droit supérieures. (Art. 92)

***Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi.***

~~***Art. 113. La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.***~~ (Art. 90)

~~**Art. 114.** Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.~~ (Art. 95 (1), al. 2 et 4; 95 (2), al. 3)

~~Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.~~ (Art. 95 (1), al. 3; 95 (2), al. 2)

~~**Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi.~~ (Art. 95 (1), al. 1er et (2))

~~**Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.~~ (Art. 95 (1), al. 1er et (2))

*Section 2. – ~~Des juridictions de l'ordre judiciaire~~ Du statut des magistrats*

***Art. 97. (ancien article 105)***

***Art. 97.*** (1) Les ***magistrats du siège*** sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. (Art. 93 (1))

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. (Art. 93 (2))

**Art. *~~117.~~ 98.*** (1) Les ***~~juges de paix et les juges des tribunaux~~ magistrats du siège et ceux*** du ministère public sont ~~directement~~ nommés par le ~~Gouvernement~~ Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la ***J***ustice. ~~Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice.~~ (Art. 94 (1))

(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. (Art. 94 (2))

~~**Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.~~

~~***La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.***~~

***Art. 99. (anciens articles 109, 114, 115, 116, 119 (4))***

***Art. 99.*** (1) Le statut des ***magistrats du siège et de ceux du ministère public*** est déterminé par la loi. (Art. 95 (1), al. 1er et (2), al. 1er)

***(2)*** Les ***magistrats du siège*** sont inamovibles. (Art. 95 (1), al. 2)

***(3)*** La loi règle la mise à la retraite des ***magistrats du siège et de ceux du ministère public*** pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. (Art. 95 (1), al. 3 et (2), al. 2)

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. (Art. 95 (1), al. 4 et (2), al. 3)

***Art. 100. (nouveau)***

***Art. 100.*** Avant d'entrer en fonction~~s~~, les ***magistrats du siège*** et ***ceux*** du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. (Art. 96)

*Section 3. – ~~Des juridictions administratives~~ Du Conseil national de la **J**ustice*

~~**Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.~~ (Art. 88)

~~***(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.***~~ (Art. 89)

~~(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.~~

~~(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.~~ (Art. 91)

~~(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.~~ (Art. 94 (1))

***Art. 101. (nouveau)***

***Art. 101.*** Le Conseil national de la ***J***ustice fait les propositions pour la nomination des ***magistrats du siège*** et ***de ceux*** du ministère public. (Art. 97, al. 1er)

Il instruit les affaires disciplinaires des ***magistrats du siège*** et ***de ceux*** du ministère public. (Art. 97, al. 2)

Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice. (Art. 97, al. 3)

La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la ***J***ustice et les modalités d'exercice de ses compétences. (Art. 97, al. 4)

*Section 4. – ~~De la Cour Constitutionnelle~~ Des garanties du justiciable*

~~**Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.~~

~~(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.~~

~~(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.~~

***Art. 102. (ancien article 110)***

***Art. 102. Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par*** une décision de justice. (Art. 98)

***Art. 103. (ancien article 111)***

***Art. 103.*** *Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.* (Art. 99)

***Art. 104. (nouveau)***

***Art. 104.*** 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. (Art. 100)

***Art. 105. (ancien article 124)***

***Art. 105. Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.*** (Art. 41, al. 3, 2ème phr.)

~~Chapitre 8.– *Des relations internationales*~~

~~**Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.~~ (Art. 44, al. 1er)

~~Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.~~ (Art. 44, al. 2)

~~**Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2.~~ (Art. 5, al. 2)

~~**Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.~~ (Art. 45 (1), al. 1er)

~~***Art. 124. 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.***~~ (Art. 41, al. 3, 2ème phr.)

Chapitre ~~9~~ 8. – ~~*De la Force publique*~~ *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*

*Section 1re. – Des règles générales d'administration*

***Art. 106. (ancien article 140)***

***Art. 106.*** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. (Art. 101)

***Art. 107. (anciens articles 39 et 101 (3))***

***Art. 107.*** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs ***mandataires publics et*** agents dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 102)

***Art. 108. (anciens articles 40 et 100)***

***Art. 108.*** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. (Art. 103 (1))

(2) ***Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.*** (Art. 103 (2))

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est ***déterminé*** par la loi. (Art. 103 (3))

**Art. ~~*125.*~~ *109.*** L'organisation et les attributions de la force publique ~~font l'objet d'une~~ sont réglées par la loi. (Art. 104)

~~**Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi.~~

~~**Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible.~~ (Art. 76)

~~Chapitre 10.– *Des Finances*~~ *Section 2.– Des finances publiques*

**Art. ~~*128.*~~ *110.*** (1) ~~***Aucun impôt au profit de l'Etat***~~ ***Tout impôt de l'Etat, toute*** exemption ou modération d'impôt, ~~***ne peut être***~~ ***sont*** établi***s*** ~~***que***~~ par la loi. (Art. 105 (1))

~~**Art. 129.**~~ (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont ***pas*** renouvelées. (Art. 105 (2))

~~**Art. 130.**~~ ***(3)*** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. ~~Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.~~ (Art. 105 (1))

***(4)*** Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune. (Art. 105 (…))

**Art. ~~*131.*~~ *111.*** (1) ~~***Aucun***~~ ***Tout*** emprunt à charge de l'Etat ~~***ne peut***~~ ***doit*** être contracté ~~***sans***~~ ***avec*** l'assentiment de la Chambre des Députés. (Art. 106 (1))

(2) ~~***Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est***~~ ***Toute aliénation d'une propriété immobilière*** ou mobilière ***de l'Etat doit être*** autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise. (Art. 106 (2))

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. (Art. 106 (3))

(4) ~~***Aucune***~~ ***Toute*** charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ~~***ne peut***~~ ***doit*** être établie ~~***que***~~ par une loi spéciale. (Art. 106 (4))

~~***Art. 132.***~~ (5) ~~***Aucune***~~ ***Toute*** pension, ~~***aucun***~~ ***tout*** traitement d'attente, ~~***aucune***~~ ***toute*** gratification à la charge ~~du trésor~~ de l'Etat ~~***ne peuvent être***~~ ***sont*** accordés ~~***qu'en vertu de la***~~ ***par une*** loi. (Art. 106 (5))

**Art. ~~*133.*~~ *112.*** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. (Art. 107)

**Art. ~~*134.*~~ *113.*** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat ~~et des communes~~; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. (Art. 108 (1))

~~(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.~~ (Art. 108 (3))

(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des ***D***éputés. (Art. 108 (2))

~~(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.~~ (Art. 108 (4))

(3) *Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.* (Art. 108 (3))

~~(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes.~~ (Art. 108 (2))

(4) *Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le* Chef de l'Etat *sur proposition de la Chambre des Députés.* (Art. 108 (4))

***~~Art. 135. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.~~***

***Section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses (nouvelle)***

***Art. 114. (nouveau); (articles 31 et 135 initiaux)***

***Art. 114. En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.***

***La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.***

***Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues.***

Chapitre ~~12~~ 9. – *~~E~~établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*

**Art. *~~138.~~ 115.*** (1) La loi peut créer des établissements publics, ~~dotés de~~ qui ont la personnalité ~~civile~~ juridique~~, dont elle détermine l'organisation et l'objet~~ et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat. ~~Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.~~ (Art. 109 (1)); Art. 110 (2), al. 1er)

(2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. (Art. 109 (2))

(3) La loi peut constituer des ***organes représentatifs*** des professions libérales ***et les doter de la personnalité juridique***. (Art. 109 (3))

***Art. 116. (anciens articles 138 et 35, al. 2)***

***Art. 116.*** (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. (Art. 110 (1))

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. (Art. 110 (2), al. 1er)

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (Art. 110 (2), al. 2)

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article ***47***. (Art. 110 (2), al. 3)

Chapitre ~~11.~~ 10. – Des ~~C~~communes

**Art. *~~136.~~ 117.*** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes ~~leur patrimoine et leurs intérêts propres~~ leurs intérêts et leur patrimoine propres. (Art. 111 (1))

(2) *La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.* (Art. 111 (2))

~~(2)~~ ***Art. 118.*** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu ~~***directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi***~~ ***sur base du suffrage universel et par vote secret***. (Art. 112 (1), al. 1er et 2)

(2) La commune est ***dirigée et*** administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. (Art. 112 (2), al. 1er)

~~(3)~~ ***Art. 119.*** (1) Les impôts au profit des communes sont ~~***établis***~~ ***déterminés*** par la loi~~, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal~~. (Art. 113 (1), al. 1er)

~~Le Conseil communal peut, d~~Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir ~~d~~les impôts ***et les taxes*** nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal~~, sous l'approbation de l'autorité de tutelle~~. Les impôts ***et les taxes*** communaux sont approuvés par l'autorité de ***tutelle***. (Art. 113 (1), al. 2)

~~(4)~~ (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. ~~Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.~~ (Art. 113 (2), Art. 114, al. 1er)

~~(5) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution.~~ (Art. 112 (2))

***(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi.***

***Art. 120. (ancien article 136 (4), 3ème phr.)***

***Art. 120.*** Le conseil communal *fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.* (Art. 114, al. 1er)

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions ***déterminées*** par la loi. (Art. 114, al. 2)

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article ***47***. (Art. 114, al. 3)

~~(6)~~ ***Art. 121.*** (1) ~~La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux.~~ ~~***La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.***~~ *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.* (Art. 111 (2); Art. 115 (3); Art. 115 (2))

(2) La loi *établit le statut des fonctionnaires communaux.* (Art. 115 (3))

***Art. 122. (nouveau)***

***Art. 122.*** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics ***dans les limites et*** selon la manière déterminée***s*** par la loi. (Art. 116, al. 1er)

~~(7)~~ ***Art. 123.*** La loi règle la surveillance de la gestion communale~~***. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs***~~ ***et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle.*** (Art. 117, al. 1er)

~~(8)~~ Le ***~~Grand-Duc~~ Conseil de Gouvernement*** ~~a le droit de~~ peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. (Art. 117, al. 2)

**~~Art. 137.~~** ~~La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.~~ (Art. 115 (1))

Chapitre 11. – *De la révision de la Constitution*

***Art. 124. (ancien article 141)***

***Art. 124.*** *Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.* (Art. 119)

***Art. 125. (ancien article 142)***

***Art. 125.*** *Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.* (Art. 120, al. 1er)

*Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des* députés, *les votes par procuration n'étant pas admis.* (Art. 120, al. 2)

*Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille* des *électeurs* visés à l'article ***62***. *La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.* (Art. 120, al. 3)

Chapitre 1~~3~~2. – *Des ~~D~~ddispositions ~~particulières~~ finales*

**~~Art. 139.~~** ~~Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.~~ (Art. 21)

**~~Art. 140.~~** ~~Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.~~ (Art. 101)

**~~Art. 141.~~** ~~Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.~~ (Art. 119)

**~~Art. 142.~~** ~~Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.~~ (Art. 120, al. 1er)

~~Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.~~ (Art. 120, al. 2)

~~Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum.~~ (Art. 120, al. 3)

**~~Art. 143.~~** ~~Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession.~~

***~~Art. 144. Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.~~***

***~~Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi.~~*** (Art. 58)

**Art.** ~~*145.*~~ *126.* Les dispositions de l'article ~~*43*~~ *53* sont pour la première fois ~~d'application~~ applicables à la descendance de ~~S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume~~ Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. (Art. 121)

***Art. 127. (nouveau)***

***Art. 127.*** Sous réserve des dispositions de l'article ***129***, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. (Art. 122)

***Art. 128. (nouveau)***

***Art. 128.*** La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX***, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans.*** (Art. 124)

***Art. 129 (nouveau)***

***Art. 129. Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions continuent de s'appliquer.*** (Art. 123)

***Art. 130. (nouveau)***

***Art. 130. A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.*** (Art. 123)

***Art. 131. (nouveau)***

***Art. 131. Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.***

*

## TABLEAU COMPARATIF

*Observations introductives*

Le tableau comparatif qui fait l'objet de la présente annexe comporte quatre colonnes: la première reproduit le texte de la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. La deuxième colonne reprend le texte suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012. Dans la troisième colonne sont regroupées les formulations alternatives proposées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après „la commission"). Les dispositions de la deuxième et de la troisième colonne sont présentées dans le respect de l'ordre numérique de la proposition de révision. Enfin, les observations complémentaires qui se dégagent de l'avis du Conseil d'Etat et des amendements parlementaires figurent dans la quatrième colonne.

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | |
| **Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | |
| **Art. 2.** Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **Art. 2.** Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.<br><br>Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". | **Art. 2.** Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.<br><br>Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.<br><br>Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". | *la commission a fait de la 2ème phrase proposée par le Conseil d'Etat le nouvel alinéa 2. L'alinéa 2 proposé par le Conseil devient par conséquent l'alinéa 3* |
| **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation.<br><br>Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. | |
| **Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **Art. 41.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.<br><br>Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. | **Art. 43.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.<br><br>Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. | *article transféré au chapitre 3.– Du Grand-Duc, section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission*<br><br>*Voir aussi sous les articles 53 et 124 de la PPR* |
| | **Art. 4.** (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.<br><br>(2) La loi définit les armoiries de l'Etat.<br><br>(3) L'hymne national est „Ons Hémecht". | **Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.<br><br>(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu. | *voir aussi sous l'article 41 de la PPR* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. | (3) La loi définit les armoiries de l'Etat.<br>(4) L'hymne national est „Ons Heemecht". | |
| **Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 26.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 27.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| | **Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.<br>L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.<br>L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | *voir aussi sous l'article 122 de la PPR* |
| *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* | |
| **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 6.** Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 7.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. | |
| **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement. Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles. | |
| *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | |
| **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.<br>La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. | La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.<br>La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. | |
| **Art. 10.** Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. | **Art. 16.** (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | **Art. 17.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | |
| **Chapitre 2.– *Des libertés publiques et des droits fondamentaux*** | **Chapitre 2.– *Des droits et libertés*** | **Chapitre 2.– *Des droits et libertés*** | |
| *Section 1.– Dignité* | *Section 1re.– Des droits fondamentaux* | *Section 1re.– Des droits fondamentaux* | |
| **Art. 11.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. | |
| **Art. 12.** La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 13.** (2), (al. 2) La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 13.** (2), (al. 2) La peine de mort ne peut pas être établie. | |
| **Art. 13.** Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.<br>(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.<br>(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | |
| **Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **Art. 37.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. | **Art. 38.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. | *article transféré à la section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle* |
| | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. | |
| **Art. 15.** L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. | |
| *Section 2.– Egalité* | *Section 2.– Des libertés publiques* | *Section 2.– Des libertés publiques* | |
| **Art. 16.** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | 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. | 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) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. | (2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. | |
| | (3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | (3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | |
| L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | |
| | (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | | *voir aussi sous l'article 10 de la PPR* |
| **Art. 17.** Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | |
| Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. | **Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. | |
| *Section 3.– Libertés* | | | |
| **Art. 18.** La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 17.** (1) La liberté individuelle est garantie. | **Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie. | |
| | (2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. | (2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | |
| Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | (3) Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | (3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | |
| **Art. 19.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 18.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. | |
| **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **Art. 19.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. | **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. | |
| **Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | | | |
| **Art. 22.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 20.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. | **Art. 21.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | |
| **Art. 23.** 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 établis par la loi. | **Art. 35.** 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 établis par la loi. | **Art. 36.** 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. | |
| **Art. 24.** La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 22.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne peut pas être établie. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **Art. 24.** Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. | **Art. 25.** Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. | |
| **Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **Art. 25.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. | **Art. 26.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. | |
| **Art. 27.** Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 29.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 30.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | |
| **Art. 28.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice public sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | **Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties.<br><br>Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.<br><br>La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | *voir aussi sous l'article 31 de la PPR* |
| **Art. 29.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | | **Art. 24.** (al. 2) Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | |
| **Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 30.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi.<br><br>Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification. | **Art. 31.** En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. | |
| **Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. | **Art. 23.** (al. 2) Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi. | **Art. 114.** En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.<br><br>La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.<br><br>Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. | *voir sous la nouvelle section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses du nouveau chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br><br>*voir aussi sous l'article 135 de la PPR* |
| | **Art. 31.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi. | **Art. 32.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi. | |
| **Art. 32.** (al. 1 et 2) L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br><br>Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur. | **Art. 32.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.<br><br>(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement obligatoire public est gratuit.<br><br>(3) La liberté de l'enseignement dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques est garantie. | **Art. 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.<br><br>(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.<br><br>(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. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. | L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. | |
| **Art. 32.** (al. 3) La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants. | | | |
| (al. 4) Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.** (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. | **Art. 33.** (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. | |
| *Section 4.– Solidarité et citoyenneté* | *Section 3.– Des objectifs à valeur constitutionnelle* | *Section 4.– Des objectifs à valeur constitutionnelle* | |
| **Art. 33.** La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. | **Art. 38.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. | **Art. 39.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. | *voir aussi sous l'article 14 de la PPR* |
| | L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. | **Art. 40.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap. | |
| La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **Art. 27.** Les libertés syndicales sont garanties.<br>La loi organise l'exercice du droit de grève. | **Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties.<br>La loi organise l'exercice du droit de grève. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **Art. 33.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 38.** (al. 2) L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. | **Art. 34.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 40.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. | **Art. 34.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi. | **Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions déterminées par la loi. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br><br>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 109.** (3) La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques.<br><br>**Art. 110.** (2), (al. 1er) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | **Art. 115.** (3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.<br><br>**Art. 116.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | |
| **Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 40.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 42.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | |
| **Art. 37.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié. | **Art. 39.** L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. | **Art. 41.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. | |
| | **Art. 36.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | **Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | *introduction d'une nouvelle section 3. – Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable au chapitre 2.– Des droits et libertés* |
| **Art. 38.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br><br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens. | **Art. 28.** (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.<br><br>(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant. | **Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br><br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | (3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. | | |
| **Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 107.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| **Art. 40.** 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. 103.** (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. | **Art. 108.** (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| **Art. 41.** La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire.<br><br>L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise. | **Art. 4.** (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. | **Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande. | *transféré au chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants, section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté* |
| **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | |
| *Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *la commission a fait siennes les propositions du Conseil d'Etat d'inverser les sections 1 et 2 et de leur conférer des nouveaux intitulés* |
| **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. | **Art. 51.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants. | **Art. 53.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et de par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | |
| **Art. 43.** A défaut de descendance de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.<br><br>A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. | **Art. 52.** A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 54.** A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. | | | |
| **Art. 45.** Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant:<br><br>„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles“. | **Art. 53.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.“ | **Art. 55.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“ | |
| **Art. 46.** A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent. | **Art. 53.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.<br><br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants. | **Art. 55.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.<br><br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 47.** Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 54.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 56.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | |
| **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 56, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | |
| **Art. 49.** La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42. | La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant. | La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 53, paragraphe 1er. | |
| Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *„Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.“* | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“ | |
| Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | | | |
| **Art. 50.** A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité. | **Art. 55.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. | **Art. 57.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. | |
| **Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc. | **Art. 56.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. | **Art. 58.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 53, paragraphe 1er et qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. | Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54. | Le Lieutenant-Représentant du Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes fonctions." | |
| *Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* | |
| **Art. 52.** Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même.<br><br>Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br><br>Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | **Art. 42.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br><br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br><br>**Art. 43.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement. | **Art. 44.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br><br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br><br>**Art. 45.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité. | |
| **Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable. | **Art. 41.** (al. 3, 1re phr.) Sa personne est inviolable. | **Art. 43.** (al. 3) Sa personne est inviolable. | |
| **Art. 54.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **Art. 45.** (1) (al. 1er) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 47.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | |
| **Art. 55.** (al. 1er) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. | **Art. 45.** (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br><br>(3), (al. 1er) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | **Art. 47.** (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.<br><br>(3), (al. 1er) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 45.** (3), (al. 2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | **Art. 47.** (3), (al. 2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | |
| **Art. 55.** (al. 2) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **Art. 45.** (4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.<br><br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **Art. 47.** (4) Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.<br><br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | |
| **Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | **Art. 46.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges. | **Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions. | |
| **Art. 57.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 47.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 49.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | |
| | **Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | | |
| **Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 57.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 59.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | *transféré à la section 2.– De la monarchie constitutionnelle* |
| **Art. 59.** (al. 1er) Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale. | **Art. 49.** (2) La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant. | **Art. 50.** (al. 1er) Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique. | | |
| **Art. 59.** (al. 2) Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. | **Art. 49.** (1) La loi organise les services du Chef de l'Etat. | **Art. 50.** (al. 2) Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique. | |
| **Art. 60.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **Art. 50.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. | **Art. 51.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. | |
| | | **Art. 52.** Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué. | |
| **Chapitre 4.–** ***De la Chambre des Députés*** | **Chapitre 4.–** ***De la Chambre des députés*** | **Chapitre 4.–** ***De la Chambre des Députés*** | *la commission a repris la subdivision préconisée par le Conseil d'Etat* |
| *Section 1.– Fonctions et composition* | *Section 1.– De la représentation de la Nation* | *Section 1.– De la représentation de la Nation* | |
| **Art. 61.** La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **Art. 59.** La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif. | **Art. 60.** La Chambre des Députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. | *la commission a opté pour la proposition de texte subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 59* |
| **Art. 62.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 60.** (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés.<br>**Art. 60.** (4), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 61.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés.<br>**Art. 61.** (4), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | |
| **Art. 62.** (2) L'élection est directe. | **Art. 60.** (3), (al. 1er, 1re phr.) L'élection est directe. | **Art. 61.** (3), (1ère phr.) L'élection est directe. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 62.** (3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. | **Art. 60.** (3), (al. 1er, 2e phr.) Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.<br>**Art. 60.** (3), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | **Art. 61.** (3), (2e phr.) Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral. | |
| **Art. 62.** (4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 60.** (4), (al. 1er) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>1. le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>2. le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>3. le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>4. l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 61.** (4), (al. 1er) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | |
| **Art. 63.** Pour être électeur, il faut:<br>1°être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2°jouir des droits civils et politiques;<br>3°être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **Art. 61.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis. | **Art. 62.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans. | |
| **Art. 64.** Pour être éligible, il faut:<br>1°être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2°jouir des droits civils et politiques;<br>3°être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4°être domicilié dans le Grand-Duché.<br>Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **Art. 61.** (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 62.** (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:<br><br>1°les condamnés à des peines criminelles;<br>2°ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.<br>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | **Art. 61.** (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | **Art. 62.** (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | |
| **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1°avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2°avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3°avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4°avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5°avec celles de commissaire de district;<br>6°avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7°avec celles de militaire de carrière en activité de service. | **Art. 62.** Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.<br><br>Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 63.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'Etat.<br><br>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. 66.** (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 63.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | **Art. 64.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | |
| **Art. 67.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 63.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 64.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 68.** Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 63.** (2) Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 64.** (2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.<br><br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | |
| **Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | | | |
| **Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 60.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 61.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. | |
| *Section 2.– Organisation et fonctionnement* | *Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés* | *Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés* | |
| **Art. 71.** (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br><br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. | Art. 65. (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.<br><br>Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 71.** (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement. | **Art. 64.** (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi. | **Art. 65.** (2) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | |
| (3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés. | (3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections. | (3) Les fonctions de la Chambre des Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus. | |
| **Art. 72.** A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **Art. 65.** La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement. | **Art. 67.** La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | |
| **Art. 73.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **Art. 66.** Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement. | **Art. 68.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement. | |
| **Art. 74.** Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée. | **Art. 67.** (al. 2, 1re phr.) Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. | **Art. 69.** (al. 2, 1re et 2ème phr.) Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. | |
| La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | (al. 1er) La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. | (al. 1er) La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. | |
| | (al. 3) Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. | (al. 3) Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. | |
| | (al. 4) Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés. | (al. 4) Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés. | |
| **Art. 75.** La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | **Art. 68.** (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 66.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. | **Art. 65.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.<br>Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. | |
| **Art. 76.** (2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.<br>(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire. | **Art. 68.** (2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement. | | |
| **Art. 77.** La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.<br>Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. | | **Art. 70.** La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du Gouvernement ou d'un tiers des députés. | |
| **Art. 78.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99.<br>Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | **Art. 69.** La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.<br>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. | **Art. 71.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.<br>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection. | |
| *Section 3.– Attributions législatives* | *Section 3.– De l'adoption des lois* | *Section 3.– De l'adoption des lois* | |
| **Art. 79.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption. | **Art. 71.** (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci. | **Art. 73.** (al. 1er) Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés des projets de loi. | |
| **Art. 80.** Le droit de soumettre des propositions de lois à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. | **Art. 71.** (2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député. | **Art. 73.** (al. 2) Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés. | |
| **Art. 81.** Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. | **Art. 72.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés. | **Art. 75.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés. | |
| **Art. 82.** La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. | **Art. 72.** (2) La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. | **Art. 75.** (2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. | |
| **Art. 83.** (al. 1er) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal. | **Art. 72.** (4), (al. 1er) La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. | **Art. 75.** (3), (al. 1er) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. | |
| **Art. 83.** (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 72.** (4), (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>**Art. 67.** (al. 2, 2e et 3e phr.) Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 75.** (3), (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>**Art. 69.** (al. 2, 3e et 4e phr.) Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | |
| **Art. 84.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 72.** (5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 75.** (4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | |
| **Art. 85.** La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. | **Art. 72.** (6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. | **Art. 75** (5) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 86.** L'initiative législative populaire est réglée par la loi. | **Art. 71.** (3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés. | **Art. 74.** Des électeurs peuvent prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer.<br>La loi détermine les conditions et procédures de cette initiative citoyenne. | |
| **Art. 87.** La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi. | **Art. 73.** (al. 1er) La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 76.** 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. | *transféré à la section 4.– Des autres attributions de la Chambre des Députés* |
| | **Art. 73.** (al. 2) D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat | | |
| *Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés* | *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés* | *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des Députés* | |
| **Art. 88.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés. | **Art. 74.** La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | **Art. 77.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | |
| **Art. 89.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés. | **Art. 75.** La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement. | **Art. 78.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement. | |
| *Section 5.– Statut du député* | *Section 5.– Du statut du député* | *Section 5.– Du statut du député* | |
| **Art. 90.** 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. | **Art. 77.** 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. | **Art. 80.** 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 sa fonction. | |
| **Art. 91.** A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session. | **Art. 78.** A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. | **Art. 81.** A l'exception des cas visés par l'article 80, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br><br>L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés.<br><br>Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br><br>Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | |
| **Art. 92.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | | **Art. 82.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | |
| **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | |
| **Art. 93.** Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat. | **Art. 80.** (al. 1er) Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat. | **Art. 84.** (al. 1er) 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 secrétaires d'Etat. | |
| **Art. 94.** (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | **Art. 80.** (al. 2, 1re phr.) Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement. | **Art. 84.** (al. 2) Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | |
| **Art. 94.** (2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.<br><br>(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit:<br><br>„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | **Art. 81.** (al. 3) Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.<br><br>**Art. 80.** (al. 2, 2e et 3e phr.) Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions. | **Art. 85.** (al. 3) Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.<br><br>**Art. 84.** (al. 3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 95.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle. | **Art. 80.** (al. 3) Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle. | **Art. 84.** (al. 4) La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celles de député, de membre du Parlement européen, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'aux emplois et fonctions publics ou activité professionnelle. | |
| **Art. 96.** Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. | **Art. 79.** Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.<br>Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. | **Art. 83.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat. | *voir sous l'article 52 de la PPR* |
| **Art. 97.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 45.** (1), (al. 2) Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 47.** (1), (al. 2) Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | *transféré au chapitre 3.– Du Grand-Duc, section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* |
| **Art. 98.** (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.<br>(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement. | **Art. 81.** (al. 1er) Le Gouvernement exerce ses attributions collégialement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge.<br>Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. | **Art. 85.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.<br>Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. | |
| **Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement. | | | |
| **Art. 99.** (2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.<br>(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 100**. (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 103.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 108.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi. | |
| **Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. | **Art. 83.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés. | **Art. 87.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés. | |
| (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur fonction. | |
| (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 107.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 83.** (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 87.** (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction. | |
| (5) (al. 1) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions. | **Art. 83.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | **Art. 87.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | |
| (al. 2) La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 101.** (5), (al. 3) Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. | **Art. 83.** (4) (1re phr.) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions.<br>(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | **Art. 87.** (4) (1re phr.) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction.<br>(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | |
| **Art. 101.** (5), (al. 4) L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire.<br>(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br>(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. | **Art. 83.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.<br>(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. | **Art. 87.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | |
| **Art. 102.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>(2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc. | **Art. 70.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence.<br>**Art. 82.** (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. | **Art. 72.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>**Art. 86.** (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. | |
| | **Art. 82.** (3) La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. | **Art. 86.** (3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 102.** (3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement. | **Art. 82.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés. | **Art. 86.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés. | |
| (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat. | **Art. 82.** (4) Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. | **Art. 86.** (4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. | |
| | **Art. 82.** (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. | **Art. 86.** (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. | |
| **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | |
| **Art. 103.** (al. 1er, 1re phr.) Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. | **Art. 84.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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. | **Art. 88.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ~~et~~ ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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. | *cf. aussi l'article 72 (3) du Conseil d'Etat, article non repris par la commission* |
| | | Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat. | |
| | Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br>La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi. | S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br>La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi. | |
| **Art. 103.** (al. 1er, 2e phr.) Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.<br>L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 72.** (4) (al. 3) Dans les cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.<br>**Art. 85.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 89.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | |
| **Chapitre 7.– *De la Justice*** | **Chapitre 7.– *De la Justice*** | **Chapitre 7.– *De la Justice*** | *la commission a fait sienne la subdivision préconisée par le Conseil d'Etat* |
| *Section 1.– Dispositions communes* | *Section 1.– De l'organisation de la Justice* | *Section 1.– De l'organisation de la Justice* | |
| **Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. | **Art. 86.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public. | **Art. 90.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public. | |
| **Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.<br>Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. | **Art. 93.** (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | **Art. 97.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | *voir sous la section 2.– Du statut des magistrats* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.<br><br>**Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 87.** Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. | **Art. 91.** Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière. | |
| **Art. 108.** Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **Art. 89.** (2e phr.) Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires. | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| **Art. 109.** L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | **Art. 95.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | |
| | **Art. 95.** (1) (al. 1er.) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 110.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **Art. 98.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice. | **Art. 102.** Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice. | *voir sous la section 4.– Des garanties du justiciable* |
| **Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 99.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 103.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | *voir sous la section 4.– Des garanties du justiciable* |
| | **Art. 100.** La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. | **Art. 104.** 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. | |
| **Art. 112.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 92.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | **Art. 96.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi. | |
| **Art. 113.** La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 90.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi. | **Art. 94.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution. | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 1re phr.) Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. | **Art. 95.** (1), (al. 2) Les juges sont inamovibles. | **Art. 99.** (2) Les magistrats du siège sont inamovibles. | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 2e phr.) Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. | **Art. 95.** (1), (al. 4) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | **Art. 99.** (3), (al. 2) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | |
| | **Art. 95.** (2), (al. 3) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 3e phr.) Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. | | | |
| | **Art. 96.** Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | **Art. 100.** Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | |
| | **Art. 97.** Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94.<br>Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public. | **Art. 101.** Le Conseil national de la Justice fait les propositions pour la nomination des magistrats du siège et de ceux du ministère public.<br>Il instruit les affaires disciplinaires des magistrats du siège et de ceux du ministère public. | *voir sous la section 3.– Du Conseil national de la Justice* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.<br>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences. | Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.<br>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la Justice et les modalités d'exercice de ses compétences. | |
| **Art. 114.** (al. 2) Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 95.** (1), (al. 3) La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.<br>**Art. 95.** (2), (al. 2) La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. | **Art. 99.** (3), (al. 1er) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. | |
| **Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. | **Art. 95.** (1), (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **Art. 95.** (1) (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| *Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire* | *Section 2.– Du statut des magistrats* | *Section 2.– Du statut des magistrats* | |
| **Art. 117.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.<br>(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | **Art. 98.** (1) Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la Justice.<br>(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions. | | | |
| La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| *Section 3.– Des juridictions administratives* | | | *voir sous la section 1re.– De l'organisation de la Justice* |
| **Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 88.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 92.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | |
| (2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives. | **Art. 89.** La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires. | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| (3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif. | | | |
| (4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | **Art. 95.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | |
| | **Art. 95.** (1), (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 119.** (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice. | **Art. 98.** (1) Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la Justice. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 94.** (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | **Art. 98.** (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | |
| *Section 4.– De la Cour Constitutionnelle* | | | |
| **Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.<br>(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | | | |
| **Chapitre 8.–** ***Des relations internationales*** | | | *chapitre absorbé selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission* |
| **Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.<br>Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 44.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.<br>Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 46.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.<br>Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. | **Art. 5.** (al. 2) L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 5.** (al. 2) L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 45.** (1), (al. 1er) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 47.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | |
| **Art. 124.** 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. | **Art. 41.** (al. 3, 2e phr.) Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. | **Art. 105.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. | |
| **Chapitre 9.– *De la Force publique*** | | | *chapitre absorbé selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission*<br>*voir sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br>*Section 1re. – Des règles générales d'administration*<br>*Section 2. – Des finances publiques*<br>*Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses* |
| **Art. 125.** L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi. | **Art. 104.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | **Art. 109.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | |
| **Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. | **Art. 76.** La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 79.** La Chambre des Députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. | |
| **Chapitre 10.– *Des Finances*** | | | *voir sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br>*Section 1re. – Des règles générales d'administration*<br>*Section 2. – Des finances publiques*<br>*Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses* |
| **Art. 128.** Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | **Art. 110.** (1) Tout impôt de l'Etat, toute exemption ou modération d'impôt, sont établis par la loi. | |
| **Art. 129.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 105.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 110.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées. | |
| **Art. 130.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | **Art. 110.** (3) Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. | |
| | [(…) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.] | **Art. 110.** (4) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune. | |
| **Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. | **Art. 106.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés. | **Art. 111.** (1) Tout emprunt à charge de l'Etat doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| (2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale.<br><br>Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | (2) Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | (2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | |
| **Art. 131.** (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | **Art. 106.** (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | **Art. 111.** (4) Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale. | |
| **Art. 132.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 106.** (5) Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 111.** (5) Toute pension, tout traitement d'attente, toute gratification à la charge de l'Etat sont accordés par une loi. | |
| **Art. 133.** Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 107.** Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 112.** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | |
| **Art. 134.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | **Art. 108.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi. | **Art. 113.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| (3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | (4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés.<br><br>(2) La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés. | (4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés. | |
| **Art. 135.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | [**Art.** … Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.] | **Art. 114.** En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.<br><br>La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.<br><br>Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. | *voir sous la section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br><br>*voir aussi sous l'article 31 de la PPR* |
| **Chapitre 11.– *Des Communes*** | **Chapitre 10.– *Des communes*** | **Chapitre 10.– *Des communes*** | |
| **Art. 136.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. | **Art. 111.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. | **Art. 117.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. | |
| **Art. 136.** (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. | **Art. 112.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.<br><br>L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.<br><br>**Art. 112.** (1) (al. 3) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | **Art. 118.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu sur base du suffrage universel et par vote secret. | |
| **Art. 136.** (3), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal. | **Art. 113.** (1), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. | **Art. 119.** (1), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont déterminés par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 136.** (3), (al. 2) Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle. | **Art. 113.** (1), (al. 2) Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. | **Art. 119.** (1), (al. 2) Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de tutelle. | |
| **Art. 136.** (4), (1re et 2e phr.) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. | **Art. 113.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | **Art. 119.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | |
| | | **Art. 119.** (3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi. | |
| **Art. 136.** (4), (3e phr.) Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. | **Art. 114.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | **Art. 120.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.<br>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 47. | |
| **Art. 136.** (5), (1re phr.) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. | **Art. 112.** (2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.<br>Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins. | **Art. 118.** (2) La commune est dirigée et administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. | |
| **Art. 136.** (5), (2e phr.) Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 136.** (6), (1re phr.) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 111.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 117.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | |
| **Art. 136.** (6), (2e phr.) Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 115.** (3) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 121.** (2) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. | |
| **Art. 136.** (6), (3e phr.) La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi. | **Art. 115.** (2) La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public. | | |
| **Art. 136.** (7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 117** (al. 1er) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions. | **Art. 123.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle. | |
| **Art. 136.** (8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. | **Art. 117.** (al. 2) Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois. | **Art. 123.** (al. 2) Le Conseil de Gouvernement peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. | |
| **Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **Art. 115.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. | **Art. 121.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 116.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.<br><br>Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées. | **Art. 122.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminées par la loi. | |
| | **Art. 118.** Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.<br><br>La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. | | |
| **Chapitre 12.– *Des Etablissements publics*** | **Chapitre 9.– *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*** | **Chapitre 9.– *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*** | |
| **Art. 138.** (1re phr.) La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. | **Art. 109.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.<br><br>**Art. 110.** (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales qui ont la personnalité juridique.<br><br>**Art. 109.** (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. | **Art. 115.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.<br><br>**Art. 116.** (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.<br><br>**Art. 115.** (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 138.** (2e phr.) Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 110.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.<br><br>Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br><br>Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | **Art. 116.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.<br><br>Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br><br>Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 47. | |
| **Chapitre 13.– *Dispositions particulières*** | **Chapitre 12.– *Des dispositions finales*** | **Chapitre 12.– *Des dispositions finales*** | |
| **Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | **Art. 21.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. | **Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. | *transféré au chapitre 2. – Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 140.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 101.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 106.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. | *transféré au chapitre 8. – De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re – Des règles générales d'administration* |
| **Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 119.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 124.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | *voir sous le chapitre 11.– De la révision de la Constitution* |
| **Art. 142.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br><br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | **Art. 120.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br><br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | **Art. 125.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br><br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | *voir sous le chapitre 11.– De la révision de la Constitution* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. | Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille des électeurs visés à l'article 63. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. | |
| **Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | | | |
| **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.<br>Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | **Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi. | | |
| **Art. 145.** Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 121.** Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 126.** Les dispositions de l'article 53 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | |
| | **Art. 122.** Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. | **Art. 127.** Sous réserve des dispositions de l'article 129, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. | |
| | **Art. 123.** Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868. | **Art. 128.** La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 124.** La présente Constitution entre en vigueur le … . | **Art. 129.** Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions continuent de s'appliquer.<br><br>**Art. 130.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.<br><br>**Art. 131.** Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution. | |

# 6030/15

# N° 6030[15]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


*page*

***Amendement adopté par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle***

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Présidente du Conseil d'Etat (30.6.2015) ..... 1
2) Texte coordonné ..... 2
3) Tableau comparatif ..... 28


*

## DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES A LA PRESIDENTE DU CONSEIL D'ETAT

(30.6.2015)

Madame la Présidente,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir un amendement supplémentaire à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté dans sa réunion du 24 juin 2015.

Je joins en annexe 1, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant, d'une part, les amendements parlementaires que la commission a proposés dans sa lettre d'amendements du 15 mai dernier (doc. parl. 6030[14]), d'autre part, le nouvel amendement proposé ci-dessous (figurant en caractères gras et italiques) et, enfin, les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

L'annexe 2 jointe à la lettre d'amendements précitée est adaptée en conséquence et adjointe à la présente missive.

Je tiens encore à rappeler que dans un souci de lisibilité, la numérotation des articles se dégageant de l'avis du Conseil d'Etat est indiquée dans le texte coordonné à la fin des dispositions correspondantes.

*

*Amendement concernant les alinéas 2 et 3 (devenant le nouvel alinéa 2) du nouvel article 10*

Les alinéas 2 et 3 (devenant le nouvel alinéa 2) du nouvel article 10 sont modifiés comme suit:

„**~~La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.~~**

**~~La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne.~~**

**Sans préjudice de l'article 62, paragraphes 1 et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.**"

*Commentaire*

Au cours de la campagne référendaire sur les trois questions soumises au référendum consultatif du 7 juin dernier, il s'est avéré que les alinéas 2 et 3 de l'article 10 nouveau proposés par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012 et repris par la commission donnent lieu à des problèmes d'interprétation. Ceux-ci, en distinguant entre citoyens de l'Union européenne et personnes qui ne sont pas citoyens de l'Union européenne, modifient l'alinéa 3 de l'article 9 de la proposition de révision qui reprend le libellé de l'alinéa 3 de l'article 9 de la Constitution actuelle disposant que „Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.". Cette disposition fut introduite dans notre Constitution par une révision du 23 décembre 1994 afin de mettre notre Constitution en concordance avec le Traité de Maastricht selon lequel tout citoyen de l'Union européenne résidant dans un Etat membre dans lequel il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside.

Or, d'aucuns interprètent ces dispositions de manière extensive en prétendant qu'elles visent aussi le droit de vote des résidents non-Luxembourgeois aux élections législatives.

Afin de lever toute insécurité juridique à ce sujet, la commission propose de reformuler les alinéas en question, en y précisant 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.

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de la transmettre aux chambres professionnelles ayant émis un avis sur la proposition de révision, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments très distingués.

*Le Président de la Chambre des Députés,*
Mars DI BARTOLOMEO

*

## TEXTE COORDONNE

### PROPOSITION DE REVISION

**portant *~~modification et nouvel ordonnancement de la~~***
***instauration d'une nouvelle* Constitution**

Chapitre 1er. – *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1re. – De l'Etat, de sa forme politique~~, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine~~ et de la souveraineté*

**Art. 1er.** Le ~~Grand-Duché de~~ Luxembourg est un Etat ~~de droit~~ démocratique, libre, indépendant et indivisible. (Art. 1er)

**Art. 2.** Le ~~Grand-Duché de~~ Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. ***Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle***. (Art. 2)

Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme. (Art. 2)

Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". (Art. 2)

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. (Art. 3)

~~Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays.~~

~~**Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale.~~ (Art. 41, al. 1er)

**Art. 4.** (nouveau)

**Art. 4.** ***(1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.*** (Art. 4 (4))

***(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.*** (Art. 4 (1))

***(3) La loi définit les armoiries de l'Etat.*** (Art. 4 (2))

***(4) L'hymne national est „Ons Heemecht".*** (Art. 4 (3))

~~**Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.~~ (Art. 26)

**Art. 5.** (nouveau)

**Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. (Art. 5)

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

*Section 2. – Du territoire*

**Art. 6.** ~~***Nulle***~~ ***Toute*** cession, ~~***nul***~~ ***tout*** échange, ~~***nulle***~~ ***toute*** adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 6)

**Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux ~~des arrondissements judiciaires ou administratifs,~~ des cantons, ~~et~~ des communes et des arrondissements judiciaires ~~ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi~~ sont déterminés par la loi. (Art. 7)

**Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg~~***,***~~ ***et*** le siège ~~***de la Chambre des Députés et du Gouvernement***~~ ***des institutions constitutionnelles***. (Art. 8)

~~Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves.~~

*Section 3. – De la nationalité et des droits politiques*

**Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. (Art. 9)

~~La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.~~

~~Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.~~

~~***Art. 10. Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois.***~~ (Art. 16 (4))

**Art. 10.** (nouveau)

**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. (Art. 10, al. 1er)

~~***La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.***~~ (Art. 10, al. 2)

~~***La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne.***~~ (Art. 10, al. 3)

***Sans préjudice de l'article 62, paragraphes 1 et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.*** (Art. 10, al. 2 et 3)

**Art. 11.** (ancien article 17, al. 2)

**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. (Art. 11)

Chapitre 2. – ~~*Des libertés publiques et des droits fondamentaux*~~ *Des droits et libertés*

*Section 1re. –* ~~*Dignité*~~ *Des droits fondamentaux*

**Art.** ~~**11.**~~ **12.** La dignité humaine est inviolable. (Art. 12)

**Art.** ~~**12.**~~ **13.** (1) ~~La peine de mort ne peut être établie.~~ Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. (Art. 13 (1))

~~**Art. 13.**~~ (2) Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. (Art. 13 (2), al. 1er)

*La peine de mort ne peut* ***pas*** *être établie.* (Art. 13 (2), al. 2)

~~**Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.~~ (Art. 37)

**Art. 14.** (nouveau)

**Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. (Art. 14)

**Art. 15.** ~~L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.~~ Toute personne a droit au respect de sa vie privée. (Art. 15)

*Section 2. –* ~~*Egalité*~~ *Des libertés publiques*

**Art. 16.** (1) ~~Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.~~ *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.* (16 (1))

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. (Art. 16 (1))

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. (Art. 16 (2))

(3) *Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.* (Art. 16 (3))

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. (Art. 16 (3), al. 2)

~~**Art. 17.** Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.~~ (Art. 16 (1))

~~Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois.~~ (Art. 11)

**Art. 17.** ***(ancien article 10)***

***Art. 17. Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.*** (Art. 16 (4))

~~*Section 3.– Libertés*~~

**Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie. (Art. 17 (1) ~~Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.~~

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans ***la forme*** qu'elle prescrit. (Art. 17 (2))

(3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu ~~de l'ordonnance~~ d'une décision de justice motivée ~~du juge~~, qui doit être ***~~signifiée~~ notifiée*** au moment de l'arrestation~~,~~ ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. (Art. 17 (3))

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. (Art. 17 (3), al. 2)

**Art. 19.** ***~~Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.~~ Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.*** (Art. 18)

**Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. (Art. 19)

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi. (Art. 19, al. 2)

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. (Art. 19, al. 3)

~~**Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.~~

**Art.** ***~~22.~~ 21.*** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. (Art. 20)

***Art. 22. (ancien article 139)***

***Art. 22.*** *Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi*, qui *en détermine la formule*. (Art. 21)

~~**Art. 23.** 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 établis par la loi.~~ (Art. 35)

**Art.** ***~~24.~~ 23.*** La liberté de manifester ses opinions ~~par la parole en toutes matières,~~ et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des ***~~délits~~ infractions*** commis***es*** à l'occasion de l'exercice de ces libertés. ***~~La censure ne pourra jamais être établie.~~*** (Art. 22, al. 1)

***La censure ne peut pas être établie.*** (Art. 22, al. 2)

***Art. 24. (anciens articles 28 et 29)***

***Art. 24.*** La liberté de manifester ses ***convictions*** philosophiques ou religieuses, ***celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties***. (Art. 23, al.1er)

***Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.***

***La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.***

**Art. 25.** ***~~La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable.~~ Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique.*** ~~*Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police.*~~ ***Ce droit*** ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. (Art. 24)

**Art. 26.** ~~La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable~~. Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. (Art. 25)

***Art. 27. (ancien article 5)***

**Art. 27.** *Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.* (Art. 26)

***Art. 28. (ancien article 33, al. 2)***

**Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties. (Art. 27, al. 1)

La loi organise l'exercice du droit de grève. (Art. 27, al. 2)

***Art. 29. (ancien article 38)***

***Art. 29. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.*** (Art. 28 (1))

***Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.*** (Art. 28 (2))

**Art. ~~27.~~ 30.** ~~Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.~~ Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications. (Art. 29, al. 1)

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas ~~spécialement~~ prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. (Art. 29, al. 2)

~~***Art. 28. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.***~~ (Art. 23)

~~***Art. 29. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.***~~

~~**Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.~~

~~***Art. 31. L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.***~~ (Art. 23, al. 2)

***Art. 31. (nouveau)***

**Art. 31.** ***En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, t***oute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins ***et dans les conditions déterminées par la loi.*** (Art. 30, al. 1er)

***Art. 32. (nouveau)***

***Art. 32.*** Le droit d'asile est garanti dans les conditions ***déterminées*** par la loi. (Art. 31)

**Art. ~~*32.*~~ *33.*** (1) Toute personne a droit à l'éducation. ~~L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.~~ (Art. 32 (1))

~~Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.~~

~~La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.~~

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès. (Art. 32 (2), al. 1er)

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi. (Art. 32 (2), al. 2)

***L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.*** (Art. 32 (2), al. 3)

(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. (Art. 32 (3), al. 1er)

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. (Art. 32 (3), al. 2)

(4) ~~Chacun~~ Toute personne est libre de faire ses études ~~dans le Grand-Duché~~ au Luxembourg ou à l'étranger ~~et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions~~, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. (Art. 32 (4))

***Art. 34. (ancien article 34)***

***Art. 34.*** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes. (Art. 33)

***Art. 35. (ancien article 35, al. 1er)***

***Art. 35.*** *La liberté du commerce et de l'industrie* ainsi que de *l'exercice de la profession libérale et* de l'activité *agricole* est *garantie*, *sauf les restrictions* ***déterminées*** *par la loi*. (Art. 34)

***Art. 36. (ancien article 23)***

***Art. 36.*** *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.* (Art. 35)

***Section 3. – Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable (nouvelle)***

***Art. 37. (nouveau)***

***Art. 37.*** Toute limitation de l'exercice ***des droits fondamentaux,*** des libertés publiques ***et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution*** doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. (Art. 36)

*Section 4.– ~~Solidarité et citoyenneté~~ Des objectifs à valeur constitutionnelle*

***Art. 38. (ancien article 14)***

***Art. 38.*** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale. (Art. 37, al. 1er)

Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. (Art. 37, al. 2)

**Art. *~~33.~~ 39.*** ~~La loi~~ L'Etat garantit le droit au travail et ~~l'Etat~~ veille à assurer ~~à chaque citoyen~~ l'exercice de ce droit. (Art. 38, al. 1)

~~La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.~~ (Art. 27)

~~**Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.~~ (Art. 33)

***Art. 40. (nouveau)***

***Art. 40. L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap.*** (Art. 38, al.2)

**Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. (Art. 34)

En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements. (Art. 109 (3); Art. 110 (2), al. 1er)

La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.

**Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures. (Art. 40, al. 1er)

Il promeut la protection et le bien-être des animaux. (Art. 40, al. 2)

**Art. *37.* *41.*** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre ***dignement et disposer dans d'***un logement approprié. (Art. 39)

***Art. 42. (ancien article 36)***

***Art. 42.*** *L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.* (Art. 40, al. 1er)

*Il promeut la protection et le bien-être des animaux.* (Art. 40, al. 2)

***Art. 38. Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.***

***Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens.*** (Art. 28)

**Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. (Art. 102)

**Art. 40.** 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. 103 (3))

***Art. 41. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire.*** (Art. 4 (4), 2ème phrase)

***L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise.*** (Art. 4 (4) 1ère phrase)

Chapitre 3. – *Du Grand-Duc*

*Section 2. 1re. – Des pouvoirs du Grand-Duc De la fonction du Chef de l'Etat*

***Art. 43. (ancien article 4)***

***Art. 43.*** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. (Art. 41, al. 1er)

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. (Art. 41, al. 2)

Sa personne est inviolable. (Art. 41, al. 3, 1ère phrase)

**Art. *52.* *44.*** Le Grand-Duc Chef de l'Etat n'a d'autres pouvoirs attributions que ceux celles que lui attribuent accordent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même. (Art. 42, al. 1er)

Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif. (Art. 42, al. 2)

***Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable.***

~~**Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable.~~ (Art, 41, al. 3, 1ère phrase)

***Art. 45. (ancien article 52, alinéa 3)***

***Art. 45. Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité.*** (Art. 43)

***Art. 46. (ancien article 121)***

***Art. 46.*** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités. (Art. 44, al. 1er)

Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. (Art. 44, al. 2)

**Art.** ~~***54.***~~ ***47.*** (1) Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires ~~pour~~ à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 45 (1))

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. (Art. 45 (1), al. 2)

~~**Art. 55.**~~ (2) Dans les matières réservées ~~à la loi~~ par la Constitution à la loi, ~~le Grand-Duc~~ il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins~~,~~ et dans les conditions ~~et suivant les modalités~~ ~~***spécifiées***~~ ***déterminées*** par la loi. (Art. 45 (2))

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. (Art. 45 (3), al. 1er)

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi. Dans les conditions ***déterminées par*** la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. (Art. 45, (3), al. 2)

(4) ~~***Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.*** *La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.*~~ ***Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.*** (Art. 45 (4), al. 1er)

*La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.* (Art. 45 (4), al. 2)

**Art.** ~~***56.***~~ ***48.*** Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions ~~***fixées***~~ ***déterminées*** par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les ~~***juges***~~ ***juridictions***~~, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement~~. (Art. 46)

**Art.** ~~***57.***~~ ***49.*** Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. (Art. 47)

~~**Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.~~ (Art. 57)

**Art.**~~ ***59.***~~ ***50.*** Le ~~***Grand-Duc***~~ ***Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant*** touche***nt*** sur le budget de l'Etat une dotation annuelle***,*** ~~***qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale***~~ ***dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.*** (Art. 49 (2), 1ère phrase)

Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité ***~~civile~~ juridique***. (Art. 49 (1))

**Art. *~~60.~~ 51.*** Le Palais ~~G~~grand-~~D~~ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés ~~à l'habitation du Grand-Duc~~ au Chef de l'Etat. (Art. 50)

***Art. 52. (nouveau)***

***Art. 52. Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.***

*Section ~~1.~~2. – ~~De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance~~*
*De la monarchie constitutionnelle*

**Art. *~~42.~~ 53.*** (1) ~~Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont~~ La fonction de Chef de l'Etat est héréditaires dans la descendance directe~~, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau,~~ de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et ~~de~~ par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder. (Art. 51 (1))

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ***ne*** s'appliquent ***qu'***à l'auteur. (Art. 51 (2), al. 1er)

***Lorsque des*** circonstances exceptionnelles ***le commandent***, la Chambre des ***D***éputés peut ***exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.*** (Art. 51 (2), al. 2)

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. (Art. 51 (3))

A**rt. *~~43.~~ 54.*** A défaut de ~~descendance de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau~~ successeur, la Chambre des Députés ~~pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg~~ se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 52)

~~A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône.~~

~~**Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.~~

**Art. *~~45.~~ 55.*** (1) Le Grand-Duc ~~ne prend possession du trône qu'après avoir~~ exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté~~,~~ devant ~~les membres de~~ la Chambre des Députés~~,~~ le serment suivant: ***„Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“***

~~„***Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles.***“~~ (Art. 53 (1))

~~**Art. 46.**~~ (2) ~~A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent.~~ Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc. (Art. 53 (2))

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat. (Art. 53 (3))

**Art. *~~47.~~ 56.*** Si ~~à la mort~~ au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans ~~le délai prévu à l'article 46~~ les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. (Art. 54, al. 1er)

~~**Art. 48.**~~ Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité ***temporaire*** de remplir ses ~~fonctions~~ attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article ***55***, le ~~Conseil de~~ Gouvernement~~,~~ ~~après avoir fait constater cette impossibilité,~~ en informe la Chambre des Députés, qui ~~doit être convoquée~~ se réunit dans les dix jours~~,~~ à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. (Art. 54, al. 2)

~~**Art. 49.**~~ La régence ne peut être ~~conférée~~ confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et ~~être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42~~ faire partie des personnes visées à l'article ***53***, paragraphe 1er. (Art. 54, al. 3)

Le ~~r~~Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment ~~prévu à l'article 45~~ suivant: ***„Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“*** (Art. 54, al. 4)

~~Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg.~~

**Art. ~~*50.*~~ *57.*** A ~~la date de la mort~~ partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ~~et~~ ou du constat de son impossibilité de remplir ses ~~fonctions~~ attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment ~~de son~~ du successeur ~~ou du régent~~, ~~les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont~~ la fonction du Chef de l'Etat est exercée~~s, au nom du peuple luxembourgeois,~~ par le ~~Conseil de~~ Gouvernement~~,~~ ~~et sous sa responsabilité~~. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. (Art. 55)

**Art. ~~*51.*~~ *58.*** Le Grand-Duc peut ***~~déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale~~ se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 53, paragraphe 1er et*** qui porte le titre de ~~l~~Lieutenant-~~r~~Représentant du Grand-Duc. (Art. 56, al. 1er)

Le ~~l~~Lieutenant-~~r~~Représentant du Grand-Duc ~~remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et~~ n'entre en fonction qu'après avoir prêté ***devant la Chambre des Députés*** le serment ***~~prévu à l'article 45~~ suivant***~~. Il doit résider au Grand-Duché.~~***: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement ma fonction.“*** (Art. 56, al. 2)

***Art. 59. (ancien article 58)***

***Art. 59.*** *Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.* (Art. 57)

## Chapitre 4. – *De la Chambre des Députés*

### *Section 1re. – ~~Fonctions et composition~~ De la représentation de la Nation*

**Art. ~~*61.*~~ *60.*** La Chambre des Députés représente ~~le pays~~ la Nation. ~~Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.~~ Elle exerce le pouvoir législatif. (Art. 59, al. 1er)

*Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que* l'intérêt général. (Art. 59, al. 2)

**Art. ~~*62.*~~ *61.*** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. ~~Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.~~ (Art. 60 (1); 60 (4), al. 2))

(2) ~~L'élection est directe.~~ *Les députés sont élus pour cinq ans.* (Art. 60(2))

(3) *L'élection est directe.* ~~Les députés sont élus~~ Elle a lieu sur la base du suffrage universel ~~pur et simple~~, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral ~~et suivant les règles à déterminer par la loi~~. (Art. 60 (3), al. 1er)

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

– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. (Art. 60 (4))

*Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.* (Art. 60, (4), al. 2)

**Art. ~~*63.*~~ *62.** (1) Pour être électeur, il faut~~:~~ être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans. (Art. 61 (1))

~~1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;~~

~~2° jouir des droits civils et politiques;~~

~~3° être âgé de dix-huit ans accomplis.~~

~~Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.~~

~~**Art. 64.**~~ (2) Pour être éligible, il faut~~:~~, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 61 (2))

~~1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;~~

~~2° jouir des droits civils et politiques;~~

~~3° être âgé de dix-huit ans accomplis;~~

~~4° être domicilié dans le Grand-Duché.~~

~~Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.~~

~~**Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:~~

~~1° les condamnés à des peines criminelles;~~

~~2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.~~

~~Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.~~

~~Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale.~~

(3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. (Art. 61 (3))

**Art. ~~*66.*~~ *63.** ~~(1)~~ Le mandat de député est incompatible~~:~~ ***avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'Etat.*** (Art. 62, al. 1er)

~~***1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;***~~

~~***2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;***~~

~~3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;~~

~~4° avec celles de membre de la Cour des comptes;~~

~~5° avec celles de commissaire de district;~~

~~6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;~~

~~7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.~~

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. 62, al. 2)

~~(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.~~ (Art. 63 (3))

**Art. ~~*67.*~~ *64.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi ~~salarié~~ rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ***~~ses~~ sa*** fonction***~~s~~*** qu'en vertu d'une nouvelle élection. (Art. 63 (1))

~~**Art. 68.**~~ (2) Le député~~, *qui a été*~~ appelé ~~*aux*~~ *à la* fonction~~*s*~~ de membre du Gouvernement ~~*et qui quitte ces fonctions, perd son mandat de député. Il*~~ est réinscrit ~~*de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu*~~ *sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus*. (Art. 63 (2), al. 1er)

Il en ~~sera~~ est de même du député suppléant qui, appelé ~~*aux*~~ *à la* fonction~~*s*~~ de membre du Gouvernement, ~~*aura*~~ renonc~~*ée*~~ au mandat de député lui échu au cours de ~~*ces*~~ *cette* fonction~~*s*~~. (Art. 63 (2), al. 2)

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription ~~sera~~ est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. (Art. 63 (2), al. 3)

(3) *Les* personnes qui se trouvent *dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat* de député et leur emploi ou activité. (Art. 63 (3))

~~**Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.~~

~~**Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans.~~

*Section 2. – ~~Organisation et fonctionnement~~ De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des **D**éputés*

**Art. ~~*71.*~~ *65.*** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et ~~juge~~ pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. ***Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.*** (Art. 64 (1))

***Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.***

(2) A leur entrée en fonction~~*s*~~, les députés prêtent en séance publique le serment ~~***prévu par le règlement. qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“***~~ (Art. 64 (2))

~~(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés.~~

(3) Les fonctions de la Chambre des ***D***éputés cessent ***avec l'assermentation des députés nouvellement élus***. (Art. 64 (3))

***Art. 66. (ancien article 75)***

***Art. 66.*** La Chambre des Députés détermine par son ~~*r*~~***R***èglement son organisation~~, y compris l'engagement et le statut de son personnel,~~ et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. ***Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.*** (Art. 68 (1))

**Art. ~~*72.*~~ *67.*** ~~A chaque session, l~~La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. (Art. 65)

**Art. ~~*73.*~~ *68.*** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par ~~le~~ son ~~*r*~~***R***èglement. (Art. 66)

**Art. ~~*74.*~~ *69.*** ~~Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.~~ *La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.* (Art. 67, al. 1er)

~~La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.~~ *Toute résolution est prise à la majorité* ~~***absolue***~~ *des suffrages.* ***Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.*** *Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.* (Art. 67, al. 2)

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. (Art. 67, al. 3)

Le ~~r~~***R***èglement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des ***D***éputés. (Art. 67, al. 4)

~~***Art. 75. La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.***~~ (Art. 68 (1))

~~**Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.~~ (Art. 64 (1))

~~***(2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.***~~ (Art. 68 (2))

~~***(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire.***~~

**Art.** ~~*77.*~~ ***70.*** La Chambre des Députés ~~***doit se réunir***~~ ***se réunit*** en séance publique~~***, même en cas de dissolution,***~~ à la demande ***motivée*** du ~~***Grand-Duc***~~ ***Gouvernement*** ~~***sur un ordre de jour proposé par lui***~~ ***ou d'un tiers des députés***.

~~***Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés.***~~

**Art.** ~~*78.*~~ ***71.*** Le ~~***Grand-Duc***~~ ***Chef de l'Etat*** ~~***peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99***~~ ***ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.*** (Art. 69, al. 1er)

~~Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.~~ Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. (Art. 69, al. 2)

***Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection.***

***Art. 72. (ancien article 102 (1))***

***Art. 72.*** *Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.* (Art. 70)

*Section 3. –* ~~*Attributions législatives*~~ *De l'adoption des lois*

**Art.** ~~*79.*~~ ***73.*** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés ***ldes*** projets de loi ~~***qu'il veut soumettre à son adoption***~~. (Art. 71 (1))

~~**Art. 80. Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres**~~ ***Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.*** (Art. 71 (2))

***Art. 74. (ancien article 86)***

***Art. 74. Des électeurs peuvent prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer.***

***La loi détermine les conditions et procédures de cette initiative citoyenne.***

**Art.** ~~*81.*~~ ***75.*** (1) ~~Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.~~ Les lois sont adoptées par la Chambre des ***D***éputés. (Art. 72 (1))

~~**Art. 82.**~~ (2) La Chambre des Députés ~~a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés~~ peut amender les projets de loi et les propositions de loi. (Art. 72 (2))

~~**Art. 83.**~~ ***(3)*** La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. ~~Il~~ Le vote est toujours nominal. (Art. 72 (4), al. 1er)

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi. (Art. 72 (4), al. 2)

~~Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.~~ (Art. 67, al. 2, 2ème et 3ème phr.)

~~**Art. 84.**~~ ***(4)*** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. (Art. 72 (5))

~~**Art. 85.**~~ ***(5)*** ~~La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission.~~ Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. (Art. 72 (6))

~~***Art. 86. L'initiative législative populaire est réglée par la loi.***~~ (Art. 71 (3))

~~**Art. 87.** La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi.~~ (Art. 73)

*Section 4. – ~~Autres prérogatives de la Chambre des Députés~~*
*Des autres attributions de la Chambre des **D**éputés*

***Art. 76. (ancien article 87)***

***Art. 76.*** *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.* (Art. 73)

**Art.** ~~***88.***~~ ***77.*** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée ~~à la demande d'un~~ si un tiers au moins des ~~membres de la Chambre des Députés~~ députés le demande. (Art. 74)

**Art.** ~~***89.***~~ ***78.*** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par ~~le~~ son ~~***r****R***~~èglement ~~de la Chambre des Députés~~. (Art. 75)

***Art. 79. (ancien article 127)***

***Art. 79.*** La Chambre des ***D***éputés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 76)

*Section 5. – Du ~~S~~statut du député*

**Art.** ~~***90.***~~ ***80.*** 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***~~ ***sa*** fonction~~***s***~~. (Art. 77)

**Art.** ~~***91.***~~ ***81.*** A l'exception des cas visés par l'article ~~***90***~~ ***80***, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale~~, même durant la session~~. (Art. 78, al. 1er)

Cependant, l'arrestation d'un député ~~pendant la durée de la session~~ est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à ~~l'~~autorisation préalable de la Chambre des Députés. (Art. 78, al. 2)

~~L'~~Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. (Art. 78, al. 3)

**Art.** ~~***92.***~~ ***82.*** Les ~~***membres de la Chambre des Députés***~~ ***députés*** ~~***toucheront***~~ ***touchent***, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

Chapitre 5. – *Du Gouvernement*

***Art. 83. (ancien article 96)***

***Art. 83. Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat.*** (Art. 79, al. 1er)

**Art. *~~93.~~ 84.*** Le Gouvernement se compose d'un Premier ~~M~~ministre, ~~Ministre d'Etat,~~ d'un ou de plusieurs Vice-~~P~~premiers ~~M~~ministres, de ~~M~~ministres et, le cas échéant, ***d'un ou*** de ***plusieurs*** ~~S~~secrétaires d'Etat. (Art. 80, al. 1er)

**~~Art. 94.~~** ~~(1)~~ Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat nomme le Premier ~~M~~ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. (Art. 80, al. 2, 1ère phr.)

~~(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.~~ (Art. 81, al. 3)

~~(3)~~ Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: „***Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.***"

„~~***Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité***~~." (Art. 80, al. 2, 2ème phr.)

**~~Art. 95.~~** ~~***Les***~~ ***La*** fonction~~***s***~~ de membre du Gouvernement ~~***sont***~~ ***est*** incompatible~~***s***~~ avec ~~l'exercice d'un mandat~~ celles de député, ***de membre du Parlement européen,*** de conseiller d'Etat, de membre ~~du~~ d'un conseil communal ~~et de~~ ainsi ***qu'aux*** ~~***tout***~~ emploi***s et fonctions*** public***s*** ou ~~de toute autre~~ activité professionnelle. (Art. 80, al. 3)

~~***Art. 96. Le Gouvernement dirige la politique générale du pays.***~~ (Art. 79, al. 1er)

~~**Art. 97.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.~~ (Art. 45 (1), al. 2)

**Art. ~~98.~~** ~~(1)~~ ***85.*** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement ***pour les affaires dont ils ont la charge***. (Art. 81, al. 1er)

~~***(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement.***~~ (Art. 81, al. 1er)

***Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.*** (Art. 81, al. 2)

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 81, al. 3)

~~**Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.~~

~~(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.~~

~~(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement.~~

~~**Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.~~ (Art. 103 (1))

~~***(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.***~~ (Art. 103 (2))

~~**Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables.~~ (Art. 83 (1))

~~(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.~~ (Art. 83 (2))

~~(3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.~~ (Art. 102)

~~(4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.~~ (Art. 83 (3))

~~(5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.~~ (Art. 83 (4))

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

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

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

~~(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.~~

~~(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés.~~

**Art. ~~102. (1)~~** ***86.*** (1) ~~Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.~~ (Art. 70) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des ***D***éputés. (Art. 82 (1))

(2) Le Premier ~~M~~ministre peut, après délibération du ~~Conseil de~~ Gouvernement en conseil, ~~peut~~ engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. ~~Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc.~~ (Art. 82 (2))

~~(3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement.~~ (Art. 82 (1))

(3) La Chambre des ***D***éputés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. (Art. 82 (3))

(4) Lorsque la Chambre des ***D***éputés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. (Art. 82 (4))

~~(4)~~ (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à ~~gérer les affaires courantes de l'Etat~~ conduire la politique générale. (Art. 82 (5))

***Art. 87. (ancien article 101)***

***Art. 87.*** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des ***D***éputés. (Art. 83 (1))

*(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur**s** fonction**s**.* (Art. 83 (2))

(3) *Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur**s** fonction**s**.* (Art. 83 (3))

(4) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation ***de sa fonction***. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. (Art. 83 (4))

(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des ***D***éputés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. (Art. 83 (5))

Chapitre 6. – *Du Conseil d'Etat*

**Art.** ~~*103.*~~ ***88.*** Le Conseil d'Etat ~~est appelé à~~ donne~~r~~ son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ~~et~~ ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés~~, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.~~ 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. (Art. 84, al. 1er)

***Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.***

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. 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. 84, al. 2)

La Chambre des ***D***éputés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités ***déterminées*** par la loi. (Art. 84, al. 3)

~~L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.~~ (Art. 85)

***Art. 89. (ancien article 103, al. 2)***

***Art. 89.*** *L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.* (Art. 85)

Chapitre 7. – *De la Justice*

*Section 1re. –* ~~*Dispositions communes*~~ *De l'organisation de la Justice*

**Art.** ~~*104.*~~ ***90.*** ~~La justice est rendue par les cours et tribunaux.~~ Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les ***magistrats du siège*** et ***ceux*** du ministère public. (Art. 86)

~~**Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.~~ (Art. 93 (1))

~~Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.~~ (Art. 93 (2))

~~***Art. 106. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.***~~ (Art. 87)

~~***Art. 107. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.***~~ (Art. 87)

***Art. 91. (nouveau)***

***Art. 91. Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.***

***Art. 92. (ancien article 119 (1))***

***Art. 92.*** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. (Art. 88)

**Art.** ~~***108. 93. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi.***~~ ***La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale.*** ~~***Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.***~~ (Art. 89)

***Art. 94. (ancien article 113)***

***Art. 94.*** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions ***prévues par la Constitution***. (Art. 90)

**Art.** ~~***109.***~~ ***95.*** La loi règle ~~L~~l'organisation des ~~cours et tribunaux est réglée par la loi~~ juridictions ainsi que les voies de recours. (Art. 91)

~~***Art. 110. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.***~~ (Art. 98)

~~**Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.~~ (Art. 99)

**Art.** ~~***112.***~~ ***96.*** Les ~~cours et tribunaux~~ juridictions n'appliquent les ~~arrêtés~~ lois et les règlements ~~généraux et locaux~~ qu'autant qu'ils sont conformes aux ~~lois~~ normes de droit supérieures. (Art. 92)

***Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi.***

~~***Art. 113. La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.***~~ (Art. 90)

~~**Art. 114.** Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.~~ (Art. 95 (1), al. 2 et 4; 95 (2), al. 3)

~~Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.~~ (Art. 95 (1), al. 3; 95 (2), al. 2)

~~**Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi.~~ (Art. 95 (1), al. 1er et (2))

~~**Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.~~ (Art. 95 (1), al. 1er et (2))

*Section 2. – ~~Des juridictions de l'ordre judiciaire~~ Du statut des magistrats*

***Art. 97. (ancien article 105)***

***Art. 97.*** (1) Les ***magistrats du siège*** sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. (Art. 93 (1))

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. (Art. 93 (2))

**Art. *~~117.~~ 98.*** (1) Les ***~~juges de paix et les juges des tribunaux~~ magistrats du siège et ceux*** du ministère public sont ~~directement~~ nommés par le ~~Gouvernement~~ Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la ***J***ustice. ~~Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice.~~ (Art. 94 (1))

(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. (Art. 94 (2))

~~**Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.~~

~~***La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.***~~

***Art. 99. (anciens articles 109, 114, 115, 116, 119 (4))***

***Art. 99.*** (1) Le statut des ***magistrats du siège et de ceux du ministère public*** est déterminé par la loi. (article 95 (1), al. 1er et (2), al. 1er)

***(2)*** Les ***magistrats du siège*** sont inamovibles. (Art. 95 (1), al. 2)

***(3)*** La loi règle la mise à la retraite des ***magistrats du siège et de ceux du ministère public*** pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. (Art. 95 (1), al. 3 et (2), al. 2)

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. (Art. 95 (1), al. 4 et (2), al. 3)

***Art. 100. (nouveau)***

***Art. 100.*** Avant d'entrer en fonction~~***s***~~, les ***magistrats du siège*** et ***ceux*** du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. (Art. 96)

*Section 3. – ~~Des juridictions administratives~~ Du Conseil national de la **J**ustice*

~~**Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.~~ (Art. 88)

~~***(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.***~~ (Art. 89)

~~(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.~~

~~(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.~~ (Art. 91)

~~(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-~~

~~présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.~~ (Art. 94 (1))

***Art. 101. (nouveau)***

***Art. 101.*** Le Conseil national de la ***J***ustice fait les propositions pour la nomination des ***magistrats du siège*** et ***de ceux*** du ministère public. (Art. 97, al. 1er)

Il instruit les affaires disciplinaires des ***magistrats du siège*** et ***de ceux*** du ministère public. (Art. 97, al. 2)

Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice. (Art. 97, al. 3)

La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la ***J***ustice et les modalités d'exercice de ses compétences. (Art. 97, al. 4)

*Section 4. – ~~De la Cour Constitutionnelle~~ Des garanties du justiciable*

~~**Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.~~

~~(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.~~

~~(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.~~

***Art. 102. (ancien article 110)***

***Art. 102. Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par*** une décision de justice. (Art. 98)

***Art. 103. (ancien article 111)***

***Art. 103.*** *Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.* (Art. 99)

***Art. 104. (nouveau)***

***Art. 104.*** 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. (Art. 100)

***Art. 105. (ancien article 124)***

***Art. 105. Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.*** (Art. 41, al. 3, 2ème phr.)

~~Chapitre 8.– *Des relations internationales*~~

~~**Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.~~ (Art. 44, al. 1er)

~~Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.~~ (Art. 44, al. 2)

~~**Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2.~~ (Art. 5, al. 2)

~~**Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.~~ (Art. 45 (1), al. 1er)

~~***Art. 124. 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.***~~ (Art. 41, al. 3, 2ème phr.)

Chapitre ~~9~~ 8. – ~~*De la Force publique*~~ *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*

*Section 1re. – Des règles générales d'administration*

***Art. 106. (ancien article 140)***

***Art. 106.*** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. (Art. 101)

***Art. 107. (anciens articles 39 et 101 (3))***

***Art. 107.*** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs ***mandataires publics et*** agents dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 102)

***Art. 108. (anciens articles 40 et 100)***

***Art. 108.*** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. (Art. 103 (1))

(2) ***Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.*** (Art. 103 (2))

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est ***déterminé*** par la loi. (Art. 103 (3))

**Art.** ~~***125.***~~ ***109.*** L'organisation et les attributions de la force publique ~~font l'objet d'une~~ sont réglées par la loi. (Art. 104)

~~**Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi.~~

~~**Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible.~~ (Art. 76)

~~Chapitre 10.– *Des Finances*~~ *Section 2.– Des finances publiques*

**Art.** ~~***128.***~~ ***110.*** (1) ~~***Aucun impôt au profit de l'Etat***~~ ***Tout impôt de l'Etat, toute*** exemption ou modération d'impôt~~***, ne peut être***~~ ***sont*** établi***s que*** par la loi. (Art. 105 (1))

~~**Art. 129.**~~ (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont ***pas*** renouvelées. (Art. 105 (2))

~~***Art. 130.***~~ ***(3)*** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. ~~Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi.~~ (Art. 105 (1))

***(4)*** Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune. (Art. 105 (…))

**Art.** ~~***131. 111.***~~ (1) ~~***Aucun***~~ ***Tout*** emprunt à charge de l'Etat ~~***ne peut***~~ ***doit*** être contracté ~~***sans***~~ ***avec*** l'assentiment de la Chambre des Députés. (Art. 106 (1))

(2) ~~***Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est***~~ ***Toute aliénation d'une propriété immobilière*** ou mobilière ***de l'Etat doit être*** autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise. (Art. 106 (2))

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. (Art. 106 (3))

(4) ~~***Aucune***~~ ***Toute*** charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ~~***ne peut***~~ ***doit*** être établie ~~***que***~~ par une loi spéciale. (Art. 106 (4))

~~**Art. 132.**~~ (5) ~~***Aucune***~~ ***Toute*** pension, ~~***aucun***~~ ***tout*** traitement d'attente, ~~***aucune***~~ ***toute*** gratification à la charge ~~du trésor~~ de l'Etat ~~***ne peuvent être***~~ ***sont*** accordés ~~***qu'en vertu de la***~~ ***par une*** loi. (Art. 106 (5))

**Art.** ~~***133. 112.***~~ Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. (Art. 107)

**Art.** ~~***134. 113.***~~ (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat ~~et des communes~~; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. (Art. 108 (1))

~~(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.~~ (Art. 108 (3))

(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des ***D***éputés. (Art. 108 (2))

~~(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.~~ (Art. 108 (4))

~~(3)~~ *Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.* (Art. 108 (3))

~~(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes.~~ (Art. 108 (2))

(4) *Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le* Chef de l'Etat *sur proposition de la Chambre des Députés.* (Art. 108 (4))

~~***Art. 135. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.***~~

***Section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses (nouvelle)***

***Art. 114. (nouveau); (articles 31 et 135 initiaux)***

***Art. 114. En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.***

***La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.***

***Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues.***

Chapitre ~~12~~ 9. – *Des ~~E~~établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*

**Art. *~~138.~~ 115.** (1) La loi peut créer des établissements publics, ~~dotés de~~ qui ont la personnalité ~~civile~~ juridique~~, dont elle détermine l'organisation et l'objet~~ et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat. ~~Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.~~ (Art. 109 (1)); Art. 110 (2), al. 1er)

(2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. (Art. 109, (2))

(3) La loi peut constituer des ***organes représentatifs*** des professions libérales ***et les doter de la personnalité juridique***. (Art. 109 (3))

***Art. 116. (anciens articles 138 et 35, al. 2)***

***Art. 116.*** (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. (Art. 110 (1))

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. (Art. 110 (2), al. 1er)

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. (Art. 110 (2), al. 2)

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article ***47***. (Art. 110 (2), al. 3)

Chapitre ~~11.~~ 10. – *Des ~~C~~communes*

**Art. *~~136.~~ 117.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes ~~leur patrimoine et leurs intérêts propres~~ leurs intérêts et leur patrimoine propres. (Art. 111 (1))

(2) *La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.* (Art. 111 (2))

~~(2)~~ ***Art. 118.*** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu ***~~directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi~~ sur base du suffrage universel et par vote secret.*** (Art. 112 (1), al. 1er et 2)

(2) La commune est ***dirigée et*** administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. (Art. 112 (2), al. 1er)

~~(3)~~ ***Art. 119.*** (1) Les impôts au profit des communes sont ***~~établis~~ déterminés*** par la loi~~, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal~~. (Art. 113 (1), al. 1er)

~~Le Conseil communal peut, d~~Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir ~~d~~les impôts ***et les taxes*** nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal~~, sous l'approbation de l'autorité de tutelle~~. Les impôts ***et les taxes*** communaux sont approuvés par l'autorité de ***tutelle.*** (Art. 113 (1), al. 2)

~~(4)~~ (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. ~~Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.~~ (Art. 113 (2), Art. 114, al. 1er)

~~(5) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution.~~ (Art. 112 (2))

***(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi.***

***Art. 120. (ancien article 136 (4), 3ème phr.)***

***Art. 120.*** Le conseil communal *fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.* (Art. 114, al. 1er)

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions ***déterminées*** par la loi. (Art. 114, al. 2)

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article ***47***. (Art. 114, al. 3)

~~(6)~~ ***Art. 121.*** (1) ~~La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux.~~ ***~~La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.~~*** *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.* (Art. 111 (2); Art. 115 (3); Art. 115 (2))

***(2)*** La loi *établit le statut des fonctionnaires communaux.* (Art. 115 (3))

***Art. 122. (nouveau)***

***Art. 122.*** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics ***dans les limites et*** selon la manière déterminée***s*** par la loi. (Art. 116, al. 1er)

~~(7)~~ ***Art. 123.*** La loi règle la surveillance de la gestion communale***~~. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs~~ et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle.*** (Art. 117 al. 1er)

~~(8)~~ Le ***~~Grand-Duc~~ Conseil de Gouvernement*** ~~a le droit de~~ peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. (Art. 117 al. 2)

~~**Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.~~ (Art. 115 (1))

Chapitre 11. – *De la révision de la Constitution*

***Art. 124. (ancien article 141)***

***Art. 124.*** *Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.* (Art. 119)

***Art. 125. (ancien article 142)***

***Art. 125.*** *Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.* (Art. 120, al. 1er)

*Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des* députés*, les votes par procuration n'étant pas admis.* (Art. 120, al. 2)

*Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille* des *électeurs* visés à l'article ***62****. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.* (Art. 120, al. 3)

Chapitre 1~~3~~2. – *Des ~~D~~dispositions ~~particulières~~ finales*

~~**Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.~~ (Art. 21)

~~**Art. 140.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.~~ (Art. 101)

~~**Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.~~ (Art. 119)

~~**Art. 142.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.~~ (Art. 120, al. 1er)

~~Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.~~ (Art. 120, al. 2)

~~Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum.~~ (Art. 120, al. 3)

~~**Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession.~~

~~***Art. 144. Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.***~~

~~***Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi.***~~ (Art. 58)

**Art.** ~~***145.***~~ ***126.*** Les dispositions de l'article ***~~43~~ 53*** sont pour la première fois ~~d'application~~ applicables à la descendance de ~~S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume~~ Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. (Art. 121)

***Art. 127. (nouveau)***

***Art. 127.*** Sous réserve des dispositions de l'article ***129***, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. (Art. 122)

***Art. 128. (nouveau)***

***Art. 128.*** La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX***, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans.*** (Art. 124)

***Art. 129. (nouveau)***

***Art. 129. Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions continuent de s'appliquer.*** (Art. 123)

***Art. 130. (nouveau)***

***Art. 130. A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.*** (Art. 123)

***Art. 131. (nouveau)***

***Art. 131. Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.***

*

## TABLEAU COMPARATIF

*Observations introductives*

Le tableau comparatif qui fait l'objet de la présente annexe comporte quatre colonnes: la première reproduit le texte de la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. La deuxième colonne reprend le texte suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012. Dans la troisième colonne sont regroupées les formulations alternatives proposées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après „la commission"). Les dispositions de la deuxième et de la troisième colonne sont présentées dans le respect de l'ordre numérique de la proposition de révision. Enfin, les observations complémentaires qui se dégagent de l'avis du Conseil d'Etat et des amendements parlementaires figurent dans la quatrième colonne.

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | |
| **Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | |
| **Art. 2.** Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **Art. 2.** Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.<br><br>Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". | **Art. 2.** Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.<br><br>Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.<br><br>Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". | *la commission a fait de la 2ème phrase proposée par le Conseil d'Etat le nouvel alinéa 2. L'alinéa 2 proposé par le Conseil devient par conséquent l'alinéa 3* |
| **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation.<br><br>Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. | |
| **Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **Art. 41.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.<br><br>Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. | **Art. 43.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.<br><br>Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. | *article transféré au chapitre 3.– Du Grand-Duc, section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission*<br><br>*Voir aussi sous les articles 53 et 124 de la PPR* |
| | **Art. 4.** (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.<br><br>(2) La loi définit les armoiries de l'Etat.<br><br>(3) L'hymne national est „Ons Hémecht". | **Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.<br><br>(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu. | *voir aussi sous l'article 41 de la PPR* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. | (3) La loi définit les armoiries de l'Etat.<br>(4) L'hymne national est „Ons Heemecht". | |
| **Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 26.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 27.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | *transféré au chapitre 2.- Des droits et libertés, section 2.- Des libertés publiques* |
| | **Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.<br>L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.<br>L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | *voir aussi sous l'article 122 de la PPR* |
| *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* | |
| **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 6.** Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 7.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. | |
| **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement. Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles. | |
| *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | |
| **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.<br>La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. | Sans préjudice de l'article 62, paragraphes 1 et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | |
| **Art. 10.** Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. | **Art. 16.** (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | **Art. 17.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | |
| **Chapitre 2.– *Des libertés publiques et des droits fondamentaux*** | **Chapitre 2.– *Des droits et libertés*** | **Chapitre 2.– *Des droits et libertés*** | |
| *Section 1.– Dignité* | *Section 1re.– Des droits fondamentaux* | *Section 1re.– Des droits fondamentaux* | |
| **Art. 11.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. | |
| **Art. 12.** La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 13.** (2), (al. 2) La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 13.** (2), (al. 2) La peine de mort ne peut pas être établie. | |
| **Art. 13.** Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.<br>(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.<br>(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | |
| **Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **Art. 37.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. | **Art. 38.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. | *article transféré à la section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle* |
| | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. | |
| **Art. 15.** L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. | |
| *Section 2.– Egalité* | *Section 2.– Des libertés publiques* | *Section 2.– Des libertés publiques* | |
| **Art. 16.** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | 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. | 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) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. | (2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. | |
| | (3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | (3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | |
| L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | *voir aussi sous l'article 10 de la PPR* |
| | (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | | |
| **Art. 17.** Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | |
| Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. | **Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. | |
| *Section 3.– Libertés* | | | |
| **Art. 18.** La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 17.** (1) La liberté individuelle est garantie. | **Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie. | |
| | (2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | (2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. | |
| Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | (3) Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | (3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | |
| **Art. 19.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 18.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. | |
| **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **Art. 19.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. | **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. | |
| **Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | | | |
| **Art. 22.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 20.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. | **Art. 21.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | |
| **Art. 23.** 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 établis par la loi. | **Art. 35.** 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 établis par la loi. | **Art. 36.** 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. | |
| **Art. 24.** La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 22.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne peut pas être établie. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **Art. 24.** Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. | **Art. 25.** Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. | |
| **Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **Art. 25.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. | **Art. 26.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. | |
| **Art. 27.** Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 29.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 30.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | |
| **Art. 28.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice public sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | **Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties.<br><br>Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.<br><br>La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | *voir aussi sous l'article 31 de la PPR* |
| **Art. 29.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | | **Art. 24.** (al. 2) Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | |
| **Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 30.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi.<br><br>Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification. | **Art. 31.** En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. | |
| **Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. | **Art. 23.** (al. 2) Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi. | **Art. 114.** En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.<br><br>La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.<br><br>Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. | *voir sous la nouvelle section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses du nouveau chapitre 8.- De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br><br>*voir aussi sous l'article 135 de la PPR* |
| | **Art. 31.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi. | **Art. 32.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi. | |
| **Art. 32.** (al. 1 et 2) L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br><br>Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur. | **Art. 32.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.<br><br>(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement obligatoire public est gratuit.<br><br>(3) La liberté de l'enseignement dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques est garantie. | **Art. 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.<br><br>(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.<br><br>(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. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. | L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. | |
| **Art. 32.** (al. 3) La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants. | | | |
| (al. 4) Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.** (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi | **Art. 33.** (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. | |
| *Section 4.– Solidarité et citoyenneté* | *Section 3.– Des objectifs à valeur constitutionnelle* | *Section 4.– Des objectifs à valeur constitutionnelle* | |
| **Art. 33.** La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. | **Art. 38.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. | **Art. 39.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. | *voir aussi sous l'article 14 de la PPR* |
| | L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. | **Art. 40.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap. | |
| La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **Art. 27.** Les libertés syndicales sont garanties.<br>La loi organise l'exercice du droit de grève. | **Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties.<br>La loi organise l'exercice du droit de grève. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **Art. 33.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 38.** (al. 2) L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. | **Art. 34.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 40.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. | **Art. 34.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi. | **Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions déterminées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br><br>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 109.** (3) La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques.<br><br>**Art. 110.** (2), (al. 1er) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | **Art. 115.** (3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.<br><br>**Art. 116.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | |
| **Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 40.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 42.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | |
| **Art. 37.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié. | **Art. 39.** L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. | **Art. 41.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. | |
| | **Art. 36.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | **Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | *introduction d'une nouvelle section 3.– Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable au chapitre 2.– Des droits et libertés* |
| **Art. 38.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br><br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens. | **Art. 28.** (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.<br><br>(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant. | **Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br><br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | (3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. | | |
| **Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 107.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| **Art. 40.** 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. 103.** (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. | **Art. 108.** (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| **Art. 41.** La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire.<br><br>L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise. | **Art. 4.** (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. | **Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande. | *transféré au chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants, section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté* |
| **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | |
| *Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *la commission a fait siennes les propositions du Conseil d'Etat d'inverser les sections 1 et 2 et de leur conférer des nouveaux intitulés* |
| **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. | **Art. 51.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants. | **Art. 53.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaires dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et de par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | |
| **Art. 43.** A défaut de descendance de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.<br><br>A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. | **Art. 52.** A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 54.** A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. | | | |
| **Art. 45.** Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant:<br><br>„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles“. | **Art. 53.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.“ | **Art. 55.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“ | |
| **Art. 46.** A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent. | **Art. 53.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.<br><br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants. | **Art. 55.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.<br><br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 47.** Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 54.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 56.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | |
| **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 56, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | |
| **Art. 49.** La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé l'article 42. | La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant. | La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 53, paragraphe 1er. | |
| Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *„Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales."* | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles." | |
| Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | | | |
| **Art. 50.** A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité. | **Art. 55.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. | **Art. 57.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. | |
| **Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc. | **Art. 56.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. | **Art. 58.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 53, paragraphe 1er et qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. | Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54. | Le Lieutenant-Représentant du Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes fonctions." | |
| *Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* | |
| **Art. 52.** Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même.<br>Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br>Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | **Art. 42.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br>**Art. 43.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement. | **Art. 44.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br>**Art. 45.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité. | |
| **Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable. | **Art. 41.** (al. 3, 1re phr.) Sa personne est inviolable. | **Art. 43.** (al. 3) Sa personne est inviolable. | |
| **Art. 54.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **Art. 45.** (1) (al. 1er) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 47.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | |
| **Art. 55.** (al. 1er) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. | **Art. 45.** (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>(3), (al. 1er) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | **Art. 47.** (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.<br>(3), (al. 1er) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 45.** (3), (al. 2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | **Art. 47.** (3), (al. 2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | |
| **Art. 55.** (al. 2) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **Art. 45.** (4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.<br><br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **Art. 47.** (4) Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.<br><br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | |
| **Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | **Art. 46.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges. | **Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions. | |
| **Art. 57.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 47.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 49.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | |
| | **Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | | |
| **Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 57.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 59.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | *transféré à la section 2.– De la monarchie constitutionnelle* |
| **Art. 59.** (al. 1er) Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale. | **Art. 49.** (2) La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant. | **Art. 50.** (al. 1er) Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique. | | |
| **Art. 59.** (al. 2) Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. | **Art. 49.** (1) La loi organise les services du Chef de l'Etat. | **Art. 50.** (al. 2) Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique. | |
| **Art. 60.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **Art. 50.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. | **Art. 51.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. | |
| | | **Art. 52.** Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué. | |
| **Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*** | **Chapitre 4.– *De la Chambre des députés*** | **Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*** | *la commission a repris la subdivision préconisée par le Conseil d'Etat* |
| *Section 1.– Fonctions et composition* | *Section 1.– De la représentation de la Nation* | *Section 1.– De la représentation de la Nation* | |
| **Art. 61.** La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **Art. 59.** La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif. | **Art. 60.** La Chambre des Députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. | *la commission a opté pour la proposition de texte subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 59* |
| **Art. 62.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 60.** (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés.<br>**Art. 60.** (4), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circon scriptions. | **Art. 61.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés.<br>**Art. 61.** (4), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circon scriptions. | |
| **Art. 62.** (2) L'élection est directe. | **Art. 60.** (3), (al. 1er, 1re phr.) L'élection est directe. | **Art. 61.** (3), (1ère phrase) L'élection est directe. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 62.** (3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. | **Art. 60.** (3), (al. 1er, 2e phr.) Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.<br><br>**Art. 60.** (3), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | **Art. 61.** (3), (2e phr.) Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral. | |
| **Art. 62.** (4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 60.** (4), (al. 1er) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>1. le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>2. le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>3. le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>4. l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 61.** (4), (al. 1er) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | |
| **Art. 63.** Pour être électeur, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **Art. 61.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis. | **Art. 62.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans. | |
| **Art. 64.** Pour être éligible, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4° être domicilié dans le Grand-Duché.<br>Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **Art. 61.** (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 62.** (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:<br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.<br>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | **Art. 61.** (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | **Art. 62.** (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | |
| **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service. | **Art. 62.** Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.<br>Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 63.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'Etat.<br>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. 66.** (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 63.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | **Art. 64.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | |
| **Art. 67.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 63.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 64.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 68.** Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 63.** (2) Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 64.** (2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.<br><br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | |
| **Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | | | |
| **Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 60.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 61.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. | |
| *Section 2.– Organisation et fonctionnement* | *Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés* | *Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés* | |
| **Art. 71.** (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br><br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. | **Art. 65.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.<br><br>Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 71.** (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement. | **Art. 64.** (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi. | **Art. 65.** (2) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | |
| (3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés. | (3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections. | (3) Les fonctions de la Chambre des Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus. | |
| **Art. 72.** A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **Art. 65.** La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement. | **Art. 67.** La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | |
| **Art. 73.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **Art. 66.** Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement. | **Art. 68.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement. | |
| **Art. 74.** Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée. | **Art. 67.** (al. 2, 1re phr.) Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. | **Art. 69.** (al. 2, 1re et 2ème phr.) Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. | |
| La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | (al. 1er) La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. | (al. 1er) La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. | |
| | (al. 3) Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. | (al. 3) Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. | |
| | (al. 4) Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés. | (al. 4) Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés. | |
| **Art. 75.** La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | **Art. 68.** (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 66.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. | **Art. 65.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.<br>Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. | |
| **Art. 76.** (2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.<br>(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire. | **Art. 68.** (2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement. | | |
| **Art. 77.** La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.<br>Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. | | **Art. 70.** La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du Gouvernement ou d'un tiers des députés. | |
| **Art. 78.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99.<br>Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | **Art. 69.** La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.<br>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. | **Art. 71.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.<br>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection. | |
| *Section 3.– Attributions législatives* | *Section 3.– De l'adoption des lois* | *Section 3.– De l'adoption des lois* | |
| **Art. 79.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption. | **Art. 71.** (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci. | **Art. 73.** (al. 1er) Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés des projets de loi. | |
| **Art. 80.** Le droit de soumettre des propositions de lois à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. | **Art. 71.** (2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député. | **Art. 73.** (al. 2) Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés. | |
| **Art. 81.** Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. | **Art. 72.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés. | **Art. 75.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés. | |
| **Art. 82.** La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. | **Art. 72.** (2) La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. | **Art. 75.** (2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. | |
| **Art. 83.** (al. 1er) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal. | **Art. 72.** (4), (al. 1er) La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. | **Art. 75.** (3), (al. 1er) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. | |
| **Art. 83.** (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 72.** (4), (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>**Art. 67.** (al. 2, 2e et 3e phr.) Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 75.** (3), (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>**Art. 69.** (al. 2, 3e et 4e phr.) Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | |
| **Art. 84.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 72.** (5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 75.** (4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | |
| **Art. 85.** La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. | **Art. 72.** (6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. | **Art. 75.** (5) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 86.** L'initiative législative populaire est réglée par la loi. | **Art. 71.** (3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés. | **Art. 74.** Des électeurs peuvent prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer.<br>La loi détermine les conditions et procédures de cette initiative citoyenne. | |
| **Art. 87.** La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi. | **Art. 73.** (al. 1er) La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 76.** 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. | *transféré à la section 4.– Des autres attributions de la Chambre des Députés* |
| | **Art. 73.** (al. 2) D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat | | |
| *Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés* | *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés* | *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des Députés* | |
| **Art. 88.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés. | **Art. 74.** La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | **Art. 77.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | |
| **Art. 89.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés. | **Art. 75.** La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement. | **Art. 78.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement. | |
| *Section 5.– Statut du député* | *Section 5.– Du statut du député* | *Section 5.– Du statut du député* | |
| **Art. 90.** 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. | **Art. 77.** 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. | **Art. 80.** 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 sa fonction. | |
| **Art. 91.** A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session. | **Art. 78.** A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. | **Art. 81.** A l'exception des cas visés par l'article 80, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br><br>L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés.<br><br>Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br><br>Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | |
| **Art. 92.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | | **Art. 82.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | |
| **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | |
| **Art. 93.** Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat. | **Art. 80.** (al. 1er) Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat. | **Art. 84.** (al. 1er) 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 secrétaires d'Etat. | |
| **Art. 94.** (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | **Art. 80.** (al. 2, 1re phr.) Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement. | **Art. 84.** (al. 2) Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | |
| **Art. 94.** (2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes. | **Art. 81.** (al. 3) Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 85.** (al. 3) Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. | |
| (3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit:<br><br>„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | **Art. 80.** (al. 2, 2e et 3e phr.) Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions. | **Art. 84.** (al. 3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 95.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle. | **Art. 80.** (al. 3) Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle. | **Art. 84.** (al. 4) La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celles de député, de membre du Parlement européen, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'aux emplois et fonctions publics ou activité professionnelle. | |
| **Art. 96.** Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. | **Art. 79.** Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.<br>Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. | **Art. 83.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat. | *voir sous l'article 52 de la PPR* |
| **Art. 97.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 45.** (1), (al. 2) Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 47.** (1), (al. 2) Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | *transféré au chapitre 3.– Du Grand-Duc, section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* |
| **Art. 98.** (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.<br>(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement. | **Art. 81.** (al. 1er) Le Gouvernement exerce ses attributions collégialement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge.<br>Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. | **Art. 85.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.<br>Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. | |
| **Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement. | | | |
| **Art. 99.** (2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.<br>(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 103.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 108.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi. | |
| **Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. | **Art. 83.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés. | **Art. 87.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés. | |
| (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur fonction. | |
| (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 107.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 83.** (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 87.** (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction. | |
| (5) (al. 1) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions. | **Art. 83.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | **Art. 87.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | |
| (al. 2) La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 101.** (5), (al. 3) Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. | **Art. 83.** (4) (1re phr.) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions.<br>(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | **Art. 87.** (4) (1re phr.) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction.<br>(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | |
| **Art. 101.** (5), (al. 4) L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire.<br>(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br>(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. | **Art. 83.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.<br>(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. | **Art. 87.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | |
| **Art. 102.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>(2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc. | **Art. 70.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence.<br>**Art. 82.** (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. | **Art. 72.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>**Art. 86.** (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. | |
| | **Art. 82.** (3) La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. | **Art. 86.** (3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 102.** (3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement. | **Art. 82.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés. | **Art. 86.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés. | |
| (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat. | **Art. 82.** (4) Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. | **Art. 86.** (4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. | |
| | **Art. 82.** (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. | **Art. 86.** (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. | |
| **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | |
| **Art. 103.** (al. 1er, 1re phr.) Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. | **Art. 84.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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. | **Art. 88.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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. | *cf. aussi l'article 72 (3) du Conseil d'Etat, article non repris par la commission* |
| | | Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat. | |
| | Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br>La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi. | S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br>La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi. | |
| **Art. 103.** (al. 1er, 2e phr.) Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.<br>L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 72.** (4) (al. 3) Dans les cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.<br>**Art. 85.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 89.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | |
| **Chapitre 7.– *De la Justice*** | **Chapitre 7.– *De la Justice*** | **Chapitre 7.– *De la Justice*** | *la commission a fait sienne la subdivision préconisée par le Conseil d'Etat* |
| *Section 1.– Dispositions communes* | *Section 1.– De l'organisation de la Justice* | *Section 1.– De l'organisation de la Justice* | |
| **Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. | **Art. 86.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public. | **Art. 90.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public. | |
| **Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.<br>Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. | **Art. 93.** (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | **Art. 97.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | *voir sous la section 2.– Du statut des magistrats* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.<br><br>**Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 87.** Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. | **Art. 91.** Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière. | |
| **Art. 108.** Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **Art. 89.** (2e phr.) Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires. | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| **Art. 109.** L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | **Art. 95.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | |
| | **Art. 95.** (1) (al. 1er.) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87 | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 110.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **Art. 98.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice. | **Art. 102.** Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice. | *voir sous la section 4.– Des garanties du justiciable* |
| **Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 99.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 103.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | *voir sous la section 4.– Des garanties du justiciable* |
| | **Art. 100.** La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. | **Art. 104.** 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. | |
| **Art. 112.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 92.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | **Art. 96.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi. | |
| **Art. 113.** La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 90.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi. | **Art. 94.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution. | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 1re phr.) Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. | **Art. 95.** (1), (al. 2) Les juges sont inamovibles. | **Art. 99.** (2) Les magistrats du siège sont inamovibles. | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 2e phr.) Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. | **Art. 95.** (1), (al. 4) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | **Art. 99.** (3), (al. 2) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | |
| | **Art. 95.** (2), (al. 3) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 3e phr.) Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. | | | |
| | **Art. 96.** Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | **Art. 100.** Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | |
| | **Art. 97.** Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94.<br>Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public. | **Art. 101.** Le Conseil national de la Justice fait les propositions pour la nomination des magistrats du siège et de ceux du ministère public.<br>Il instruit les affaires disciplinaires des magistrats du siège et de ceux du ministère public. | *voir sous la section 3.– Du Conseil national de la Justice* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.<br>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences. | Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.<br>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la Justice et les modalités d'exercice de ses compétences. | |
| **Art. 114.** (al. 2) Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 95.** (1), (al. 3) La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.<br>**Art. 95.** (2), (al. 2) La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. | **Art. 99.** (3), (al. 1er) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. | |
| **Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. | **Art. 95.** (1), (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **Art. 95.** (1) *(al. 1er)* Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| *Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire* | *Section 2.– Du statut des magistrats* | *Section 2.– Du statut des magistrats* | |
| **Art. 117.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.<br>(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | **Art. 98.** (1) Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la Justice.<br>(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.<br>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| *Section 3.– Des juridictions administratives* | | | *voir sous la section 1re.– De l'organisation de la Justice* |
| **Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 88.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 92.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | |
| (2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives. | **Art. 89.** La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires. | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| (3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | **Art. 95.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | |
| (4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi. | **Art. 95.** (1), (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 119.** (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice. | **Art. 98.** (1) Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la Justice. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 94.** (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | **Art. 98.** (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | |
| *Section 4.– De la Cour Constitutionnelle* | | | |
| **Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.<br>(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | | | |
| **Chapitre 8.–** ***Des relations internationales*** | | | *chapitre absorbé selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission* |
| **Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.<br>Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 44.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.<br>Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 46.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.<br>Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. | **Art. 5.** (al. 2) L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 5.** (al. 2) L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 45.** (1), (al. 1er) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 47.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | |
| **Art. 124.** 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. | **Art. 41.** (al. 3, 2e phr.) Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. | **Art. 105.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. | |
| **Chapitre 9.– *De la Force publique*** | | | *chapitre absorbé selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission*<br>*voir sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br>*Section 1re. – Des règles générales d'administration*<br>*Section 2. – Des finances publiques*<br>*Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses* |
| **Art. 125.** L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi. | **Art. 104.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | **Art. 109.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | |
| **Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. | **Art. 76.** La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 79.** La Chambre des Députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. | |
| **Chapitre 10.– *Des Finances*** | | | *voir sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br>*Section 1re. – Des règles générales d'administration*<br>*Section 2. – Des finances publiques*<br>*Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses* |
| **Art. 128.** Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | **Art. 110.** (1) Tout impôt de l'Etat, toute exemption ou modération d'impôt, sont établis par la loi. | |
| **Art. 129.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 105.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 110.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées. | |
| **Art. 130.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | **Art. 110.** (3) Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. | |
| | [(…) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.] | **Art. 110.** (4) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune. | |
| **Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. | **Art. 106.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés. | **Art. 111.** (1) Tout emprunt à charge de l'Etat doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| (2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale.<br><br>Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | (2) Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | (2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | |
| **Art. 131.** (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | **Art. 106.** (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale | **Art. 111.** (4) Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale. | |
| **Art. 132.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 106.** (5) Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 111.** (5) Toute pension, tout traitement d'attente, toute gratification à la charge de l'Etat sont accordés par une loi. | |
| **Art. 133.** Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 107.** Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 112.** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | |
| **Art. 134.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | **Art. 108.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi. | **Art. 113.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| (3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | (4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés.<br><br>(2) La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés. | (4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés. | |
| **Art. 135.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | [**Art.** … Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.] | **Art. 114.** En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.<br><br>La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.<br><br>Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. | *voir sous la section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br><br>*voir aussi sous l'article 31 de la PPR* |
| **Chapitre 11.– *Des Communes*** | **Chapitre 10.– *Des communes*** | **Chapitre 10.– *Des communes*** | |
| **Art. 136.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. | **Art. 111.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. | **Art. 117.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. | |
| **Art. 136.** (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. | **Art. 112.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.<br><br>L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.<br><br>**Art. 112.** (1) (al. 3) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | **Art. 118.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu sur base du suffrage universel et par vote secret. | |
| **Art. 136.** (3), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal. | **Art. 113.** (1), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. | **Art. 119.** (1), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont déterminés par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 136.** (3), (al. 2) Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle. | **Art. 113.** (1), (al. 2) Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. | **Art. 119.** (1), (al. 2) Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de tutelle. | |
| **Art. 136.** (4), (1re et 2e phr.) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. | **Art. 113.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | **Art. 119.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | |
| | | **Art. 119.** (3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi. | |
| **Art. 136.** (4), (3e phr.) Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. | **Art. 114.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | **Art. 120.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.<br>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 47. | |
| **Art. 136.** (5), (1re phr.) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. | **Art. 112.** (2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.<br>Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins. | **Art. 118.** (2) La commune est dirigée et administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. | |
| **Art. 136.** (5), (2e phr.) Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 136.** (6), (1re phr.) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 111.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 117.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | |
| **Art. 136.** (6), (2e phr.) Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 115.** (3) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 121.** (2) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. | |
| **Art. 136.** (6), (3e phr.) La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi. | **Art. 115.** (2) La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public. | | |
| **Art. 136.** (7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 117.** (al. 1er) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions. | **Art. 123.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle. | |
| **Art. 136.** (8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. | **Art. 117.** (al. 2) Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois. | **Art. 123.** (al. 2) Le Conseil de Gouvernement peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. | |
| **Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **Art. 115.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. | **Art. 121.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 116.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.<br><br>Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées. | **Art. 122.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminées par la loi. | |
| | **Art. 118.** Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.<br><br>La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. | | |
| **Chapitre 12.–** ***Des Etablissements publics*** | **Chapitre 9.–** ***Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*** | **Chapitre 9.–** ***Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*** | |
| **Art. 138.** (1re phr.) La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. | **Art. 109.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.<br><br>**Art. 110.** (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales qui ont la personnalité juridique.<br><br>**Art. 109.** (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. | **Art. 115.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.<br><br>**Art. 116.** (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.<br><br>**Art. 115.** (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 138.** (2e phr.) Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 110.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | **Art. 116.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | |
| | Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. | Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. | |
| | Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 47. | |
| **Chapitre 13.– *Dispositions particulières*** | **Chapitre 12.– *Des dispositions finales*** | **Chapitre 12.– *Des dispositions finales*** | |
| **Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | **Art. 21.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. | **Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 140.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 101.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 106.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re – Des règles générales d'administration* |
| **Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 119.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 124.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | *voir sous le chapitre 11.– De la révision de la Constitution* |
| **Art. 142.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. | **Art. 120.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. | **Art. 125.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. | |
| Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. | Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille des électeurs visés à l'article 63. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. | *voir sous le chapitre 11.– De la révision de la Constitution* |
| **Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | | | |
| **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.<br>Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | **Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi. | | |
| **Art. 145.** Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 121.** Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 126.** Les dispositions de l'article 53 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | |
| | **Art. 122.** Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. | **Art. 127.** Sous réserve des dispositions de l'article 129, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 123.** Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868. | **Art. 128.** La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans. | |
| | **Art. 124.** La présente Constitution entre en vigueur le … . | **Art. 129.** Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions continuent de s'appliquer. | |
| | | **Art. 130.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables. | |
| | | **Art. 131.** Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution. | |

# 6030/16

# N° 6030[16]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


*page*

***Prise de position complémentaire du Gouvernement***

1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (21.8.2015) ..... 1
2) Prise de position complémentaire du Gouvernement (24.7.2015)..... 2
3) Tableau comparatif..... 3


*

## DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(21.8.2015)

Monsieur le Président,

A la demande du Premier Ministre, Ministre d'Etat, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Ministre aux Relations*
*avec le Parlement,*

John DANN
*Conseiller de direction*

*

## PRISE DE POSITION COMPLEMENTAIRE DU GOUVERNEMENT

(24.7.2015)

Suite au dépôt d'une série d'amendements à la proposition de révision sous rubrique adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 12 mai 2015, le Gouvernement souhaite prendre position à l'égard de certaines dispositions qui touchent au chapitre 3 relatif à S.A.R. le Grand-Duc et qui de l'avis du Gouvernement mériteraient d'être reformulées.

Il s'agit tout d'abord du fidéicommis dont l'ancrage dans le corps même de la Constitution reste toujours en souffrance. Etant donné que cette thématique dépasse l'intérêt privé et revêt un intérêt public certain, le Gouvernement est d'avis qu'un tel ancrage est indispensable pour donner à ces dispositions valeur constitutionnelle. La finalité bien comprise étant d'éviter que l'application du droit commun des successions ne puisse aboutir à un éclatement du patrimoine de la Famille grand-ducale préjudiciable à l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat. L'alternative que le Gouvernement ne conçoit pas aurait notamment pour conséquence que l'Etat soit mis à contribution pour doter le Chef de l'Etat des moyens indispensables pour lui permettre d'assurer ses hautes fonctions avec la dignité et le prestige nécessaire.

Le texte que le Gouvernement propose d'insérer à la suite de l'article 51 de la proposition de révision sous revue, article qui traite de la réservation du Palais grand-ducal et du Château de Berg, pourrait prendre la teneur suivante:

*„**Art. 52.** Le patrimoine de la Famille grand-ducale est exclu de la dévolution successorale telle que prévue par les règles du droit commun. Ce patrimoine qui relève de la propriété du Membre de la Famille grand-ducale assumant les fonctions de Chef de l'Etat est affecté à ces fonctions et destiné à en préserver le prestige et la représentation. Il ne peut faire l'objet d'une dévolution fidéicommissaire qu'au profit du successeur aux fonctions de Chef de Famille et de Chef de l'Etat.“*

La deuxième disposition concerne la présomption d'abdication du Chef de l'Etat, insérée à l'endroit de l'article 52 de la proposition de révision telle qu'amendée.

Le Gouvernement propose de déplacer cette disposition afin de la rapprocher de celle régissant le cas d'incapacité temporaire du Chef de l'Etat et de l'insérer à la suite de l'article 56 de la proposition de révision telle qu'amendée.

Le Gouvernement propose encore de libeller le texte en question comme suit:

*„**Art. 57.** Si le Chef de l'Etat omet de remplir ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.“*

En ce qui concerne la désignation du Régent, le Gouvernement entend se voir conférer un droit d'initiative et propose de modifier la condition inscrite à l'endroit de l'article 56 de la proposition de révision telle qu'amendée, à savoir que le régent doit faire partie de l'ordre de succession au trône.

Le texte proposé à l'endroit du premier alinéa de l'article 56 prend la teneur qui suit:

*„**Art. 56.** Si au décès du Chef de l'Etat, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.“*

L'alinéa 3 du même article prend la teneur qui suit:

*„La régence sera confiée à une seule personne majeure, soit le conjoint du Chef de l'Etat, soit un membre de la Famille grand-ducale qui fait partie des personnes visées à l'article 53, paragraphe 1er.“*

Le quatrième point concerne l'organisation de la succession à la fonction du Chef de l'Etat à l'occasion de laquelle le Gouvernement souhaite être associé, ensemble avec le Chef de l'Etat, à la procédure d'exclusion d'un ou de plusieurs membres de cette succession.

Le texte du dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 53 de la proposition de révision telle qu'amendée, prend la teneur qui suit:

*„Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut, sur initiative conjointe du Chef de l'Etat et du Gouvernement, exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.“*

*

## TABLEAU COMPARATIF

Le tableau comparatif qui fait l'objet de la présente annexe comporte quatre colonnes: la première reproduit le texte de la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. La deuxième colonne reprend le texte suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012. La troisième colonne contient les formulations alternatives proposées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après „la commission"). Les dispositions de la deuxième, de la troisième et de la quatrième colonne, sont présentées dans le respect de l'ordre numérique de la proposition de révision. La quatrième colonne renferme le texte proposé par le Gouvernement.

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Texte proposé par le Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** |
| *Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* |
| **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S.A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. | **Art. 51.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand- Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants.<br><br>En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | **Art. 53.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand- Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et ~~de~~ par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.<br><br>Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | **Art. 53.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.<br><br>Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut, sur initiative conjointe du Chef de l'Etat et du Gouvernement, exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. |
| **Art. 47.** Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 54.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 56.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 56.** Si au décès du Chef de l'Etat, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence. |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Texte proposé par le Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 56, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 56, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. |
| **Art. 49.** La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé l'article 42. | La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant. | La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 53, paragraphe 1er. | La régence sera confiée à une seule personne majeure, soit le conjoint du Chef de l'Etat, soit un membre de la Famille grand-ducale qui fait partie des personnes visées à l'article 53, paragraphe 1er. |
| Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *„Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales."* | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles." | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles." |
| Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | | | |
| | | | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* |
| | | | **Art. 52.** Le patrimoine de la Famille grand-ducale est exclu de la dévolution successorale telle que prévue par les règles du droit commun. Ce patrimoine qui relève de la propriété du Membre de la Famille grand-ducale assumant les fonctions de Chef de l'Etat est affecté à ces fonctions et destiné à en préserver le prestige et la représentation. Il ne peut faire l'objet d'une dévolution fidéicommissaire qu'au profit du successeur aux fonctions de Chef de Famille et de Chef de l'Etat. |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Texte proposé par le Gouvernement* |
|---|---|---|---|
| | | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* |
| | | **Art. 52.** Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué. | **Art. 57.** Si le Chef de l'Etat omet de remplir ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc à abdiqué. |

# 6030/17

# N° 6030[17]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

(20.7.2015)

Les chambres professionnelles ont eu connaissance des amendements parlementaires adoptés en date du 15 mai 2015 par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et souhaitent s'autosaisir plus particulièrement des **amendements 61 et 62 concernant l'article 138 initial (nouveaux articles 115 et 116)**.

*

L'idée de créer des chambres professionnelles remonte au 18ème siècle. Les Chambres de commerce surgissent au 19ème siècle.

Face aux expériences étrangères et après plusieurs essais au début du siècle dernier, la loi portant création de cinq chambres professionnelles au Luxembourg est finalement votée en 1924.

### 1. Les chambres professionnelles – un pilier du modèle social national

#### 1.1. *Des institutions créées pour être les garantes de la paix sociale*

Dès 1920, les difficultés d'après-guerre amènent la Chambre des Députés à aborder l'étude d'un projet de loi qui est en fait la fusion de plusieurs autres propositions de loi et de lois[1] existant à ce moment.

Conscients de la nécessité d'instaurer la paix sociale dans le pays, les responsables politiques de l'époque, sous l'impulsion de Pierre Dupong, Ministre d'Etat, poursuivent alors l'objectif de mettre en place des structures professionnelles de consultation et d'arbitrage.

La loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective crée ainsi la chambre de travail, la chambre des employés privés, la chambre de l'agriculture, la chambre des artisans et la Chambre de Commerce, celle des fonctionnaires et employés publics n'étant créée que plus tard.

La loi réserve alors à ces institutions deux prérogatives fondamentales:

- une mission consultative impliquant l'obligation d'être consultées pour toutes les lois et tous les projets de règlement grand-ducal et ministériels;
- un droit d'initiative leur permettant de faire des propositions au Gouvernement que celui-ci doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés. Selon Pierre Dupong, ce droit était *„un des premiers objectifs de l'institution des chambres professionnelles traduisant le besoin de décentraliser les attributions du parlement politique[2]"*.

---

1 La proposition Léon Metzler du 28 novembre 1902 tendant à la réforme de la Chambre de commerce: la proposition Eugène Dondelinger du 21 mars 1920 ayant pour but la création d'une Chambre d'artisans et d'une Chambre de détaillants; la loi du 28 juin 1920 portant création d'une Chambre de travail à base élective.

2 Chambre de travail 75ème anniversaire par Denis Scuto, page 60.

Les chambres professionnelles représentent dès lors à l'échelle nationale un nouveau système de représentativité démocratique permettant de faire entendre la voix des personnes qui travaillent dans le pays en sus de celle des citoyens du pays.

**Dès leur création, les chambres professionnelles font ainsi partie du processus législatif que ce soit par leur droit d'initiative ou par leur mission consultative, s'ancrant de ce fait comme pilier de la cohésion et de la démocratie dans le modèle social national** en permettant via un système de représentativité élective la participation directe de toutes les personnes actives, qui par leur activité sont le moteur de toute l'économie nationale, à l'évolution sociale et politique du pays.

### 1.2. *Des institutions qui jouissent à ce jour d'une importante représentativité socioprofessionnelle*

Chaque chambre professionnelle représente une catégorie socioprofessionnelle entière au Luxembourg. Toutes les personnes actives, mais aussi toutes les professions, sont ainsi représentées directement dans le processus législatif du pays et y participent directement.

Ce processus constitue aussi de nos jours un élément important en termes de cohésion sociale pour le pays et apparaît de manière plus visible encore à l'occasion des discussions qui ont lieu notamment dans le cadre du dialogue social.

A noter en outre que les chambres professionnelles bénéficient d'un **mécanisme de représentativité élargi**, ses électeurs et membres élus pouvant également être des personnes qui ne sont pas de nationalité luxembourgeoise.

**Pour ces raisons – et afin de continuer à contribuer de manière renforcée à la garantie de la démocratie politique, sociale et économique – les chambres professionnelles ont leur place dans la Constitution.**

Les chambres professionnelles se félicitent que leur existence est désormais consacrée dans la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Elles ont cependant quelques propositions qui à leurs yeux renforceraient utilement cette consécration et les développent plus amplement ci-après.

## 2. Les chambres professionnelles font partie intégrante du processus législatif

### 2.1. *La fonction législative est inscrite dans la Constitution et non pas dans une loi*

La loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective a donc créé les chambres professionnelles, représentant chacune une catégorie socioprofessionnelle.

Selon cette loi, elles ont le droit de *„faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des députés, lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci"*. Pour *„toutes les lois et tous les arrêtés ministériels et grand-ducaux, concernant principalement ses ressortissants"*, l'avis des chambres doit être demandé.

Les chambres professionnelles, gérées par des membres élus, ont donc le droit d'initiative législative et bénéficient, tout comme le Conseil d'Etat[3], d'une fonction consultative. Elles interviennent donc formellement dans le processus législatif, et en font partie.

Or, la fonction législative est inscrite et a son assise dans la Constitution et non pas dans une loi.

---

3 L'article 83bis de l'actuelle Constitution réserve un chapitre au Conseil d'Etat formulé comme suit:

*Chapitre Vbis – Du Conseil d'Etat*

*(Révision du 12 juillet 1996)*

*„Art. 83bis. Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.*

*L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi."*

Dans la proposition de révision de la Constitution ces dispositions sont reprises sous l'article 103 et demeurent inchangées.

La Constitution peut être définie comme l'ensemble des règles suprêmes fondant l'autorité étatique et organisant ses institutions[4].

La Constitution est la règle la plus élevée de l'ordre juridique de chaque pays.

Elle permet de garantir à chacun le respect de ses droits fondamentaux et, dans un Etat de droit, elle définit les différents organes de l'Etat selon le principe de la séparation des pouvoirs.

Elle organise donc les pouvoirs composant l'Etat en séparant le législatif, l'exécutif et le judiciaire afin de permettre l'équilibre des différents pouvoirs.

Dans ce cadre, la Constitution:

– définit les compétences des différents organes de l'Etat et la manière dont ils sont désignés;
– règle les rapports entre les différents pouvoirs en leur donnant la possibilité de se contrôler mutuellement;
– fixe la répartition des compétences sur l'ensemble du territoire en définissant l'organisation de l'Etat.

**Le pouvoir législatif** est chargé de l'élaboration et de l'adoption des lois, mais également du contrôle de l'exécutif. **Le pouvoir exécutif** met en oeuvre les lois et conduit la politique nationale.

Il faut déduire de ces développements que la fonction législative a dans son ensemble sa place dans la Constitution.

Au-delà de ces considérations, se pose aussi la question de savoir si, du point de vue de la technique législative, une loi, en l'occurrence la loi modifiée de 1924, peut contenir valablement un élément relevant de la fonction législative, en l'occurrence le droit d'initiative législatif des chambres professionnelles, celui-ci étant susceptible d'engendrer une autre loi. Dans une telle constellation les chambres professionnelles sont en effet en présence d'une loi qui permet que l'on vote une autre loi. Or, il s'agit-là de textes de même niveau hiérarchique.

**Les chambres professionnelles estiment qu'il se dégage des raisonnements qui précèdent que le droit revenant aux chambres professionnelles d'initier le processus législatif doit être inscrit dans un texte de valeur supérieure, soit la Constitution. Il en est de même de la fonction consultative des chambres professionnelles, ces deux fonctions relevant du pouvoir législatif.**

### 2.2. *Le Conseil économique et social (CES) était déjà en 1989 de l'avis que les chambres professionnelles doivent avoir une assise constitutionnelle*

On peut lire dans l'avis du CES du 28 février 1989 intitulé *„Les réflexions du Conseil économique et social sur le texte de notre Constitution – deuxième partie“*, page 124: *„Le Conseil économique et social constate que les Chambres professionnelles, désignées par la voie de l'élection, sont des institutions de droit public qui assistent les pouvoirs législatif et exécutif dans l'approche des problèmes intéressant leurs ressortissants.*

*Ainsi, il est incontestable que les Chambres professionnelles, par le biais de leurs fonctions consultatives et de leur droit de proposition, se trouvent directement associées à l'exercice de la puissance publique et se trouvent investies de ce fait d'une responsabilité spécifique dans la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat. (...) Pour ces raisons, le Conseil économique et social propose de consacrer l'existence des Chambres professionnelles dans la Constitution.“*

### 2.3. *Le Conseil d'Etat (CE) a proposé dans son avis du 6 juin 2012 de donner aux chambres professionnelles une assise constitutionnelle*

Les chambres professionnelles seraient ainsi mentionnées dans la Constitution avec la précision qu'elles jouissent de la personnalité juridique et que la loi peut leur accorder un pouvoir réglementaire, ces règlements étant toujours dans la hiérarchie des normes en bas de l'échelle, donc inférieurs à des règlements grand-ducaux.

La Constitution créerait dès lors une nouvelle sorte de règlements, ainsi qu'un nouveau pouvoir réglementaire.

---

4 Vocabulaire juridique de l'Association Henri Capitant, 9e édition, 2011, p. 248; voir aussi P. Pescatore, Introduction à la science du droit, Luxembourg 1960, n° 1

### 3. La proposition des chambres professionnelles

**La Constitution doit prévoir l'existence même des chambres professionnelles et non se contenter de laisser à la loi le choix de les créer ou non (voir la proposition du Conseil d'Etat *„La loi peut créer des chambres professionnelles …“*).**

**Les chambres professionnelles estiment en outre qu'il y a lieu de préciser et de compléter la proposition du CE et d'ancrer les chambres professionnelles avec leur droit d'initiative et leur mission consultative dans la Constitution, toute participation à la fonction législative ayant sa place dans la Constitution.**

Les chambres professionnelles proposent de ce fait de modifier – en ce qui les concerne – comme suit le chapitre 9 proposé par la commission:

**„Chapitre 9.– *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels***

***Art. 115.*** *(1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.*

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

***Elles ont le droit de faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci.***

*(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.*

***Art. 116.*** *(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 sont appelées à émettre leurs avis sur les projets ou propositions de loi et les projets de règlement, ainsi que sur leurs amendements, dans les conditions à fixer par la loi.***

*(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.*

*Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.*

*Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 47.“*

### Commentaire des articles 115 et 116 proposés

Les chambres professionnelles jouissent d'une importante représentativité socioprofessionnelle étant donné qu'elles regroupent, représentent et agissent en faveur de toutes les personnes physiques et morales actives dans le pays.

Ce mécanisme permet aux ressortissants des chambres professionnelles de participer à la vie sociopolitique du pays notamment par le biais de la fonction consultative de ces institutions, ainsi que par le biais de leur droit d'initiative législative.

L'importance de ce mécanisme de représentation engendre la nécessité d'intégrer les chambres professionnelles dans la Constitution, texte suprême du pays.

L'autre argument en faveur d'une assise constitutionnelle des chambres professionnelles concerne leur mission en tant qu'organes consultatifs intervenant dans le processus législatif du pays, de même que leur droit d'initiative législative. La participation des chambres professionnelles dans le processus législatif du pays doit être ancrée dans la Constitution, alors que c'est le texte fondamental qui organise ce processus.

Rappelons à ce titre que le Conseil économique et social était déjà de cet avis dans son avis du 28 février 1989 intitulé *„Les réflexions du Conseil économique et social sur le texte de notre Constitution – deuxième partie“* (cf. page 4 du présent avis).

Le texte proposé par les chambres professionnelles permettra en outre de tirer un trait, après les arrêts de la Cour constitutionnelle du 19 mars 2013 (n$^{os}$ 76/13-96/13), sur les difficultés qui étaient nées, à l'occasion du vote de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, du désaccord entre le Conseil d'Etat d'une part, le Gouvernement, le Parlement et la Chambre de Commerce d'autre part, sur la question de savoir si les chambres professionnelles peuvent ou non se voir attribuer le pouvoir réglementaire en tant qu'établissements publics au sens de l'article 108*bis* de la Constitution.

Le problème en question est né de l'avis du Conseil d'Etat du 23 mars 2010 sur le projet de loi portant réorganisation de la Chambre de Commerce. Selon cet avis, seul un établissement public au sens de l'article 108*bis* de la Constitution peut bénéficier de la possibilité, ouverte par cet article depuis la réforme constitutionnelle du 19 novembre 2004, d'émettre des règlements; de surcroît, selon le Conseil d'Etat les établissements publics sont définis comme étant des établissements soumis à la tutelle du Gouvernement, et le Conseil d'Etat a estimé devoir nier, dans cet avis (et dans un avis subséquent) que la Chambre de Commerce était soumise à pareille tutelle. Ce point de vue n'a pas convaincu le Parlement, qui a voté la loi dans la forme proposée par le Gouvernement, malgré l'opposition formelle du Conseil d'Etat et malgré le défaut de dispense du second vote de la loi.

Depuis lors, diverses requérantes, inspirées par cet avis du Conseil d'Etat, soutenaient devant le tribunal administratif que l'article 16, alinéa 2, de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, en tant qu'il attribue à la Chambre de Commerce elle-même le pouvoir de fixer par voie de règlements de cotisation (soumis à l'approbation du Gouvernement) ses cotisations, était contraire à l'article 108*bis* de la Constitution: il attribuerait le pouvoir réglementaire à une personne morale de droit public qui n'aurait pas la qualité d'établissement public au sens de l'article 108*bis*.

Par les arrêts précités du 19 mars 2013, la Cour constitutionnelle a mis fin à cette contestation de la constitutionnalité de l'attribution d'un pouvoir réglementaire à la Chambre de Commerce. Elle a constaté *„que la Chambre de Commerce est un établissement public, l'article 1$^{er}$ de la loi du 26 octobre 2010 lui conférant expressément ce statut; – Que l'article 108bis de la Constitution ne pose pas de conditions au législateur pour conférer à une personne morale de droit public le statut d'établissement public"*. Par conséquent, l'article 16, alinéa 2 de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, a été déclaré conforme à la Constitution. Depuis lors, le pouvoir attribué par la loi du 26 octobre 2010 à la Chambre de Commerce d'édicter un règlement de cotisation n'est plus contestable.

On peut remarquer que lors du vote de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers, une autre voie a été choisie pour permettre à cette chambre professionnelle de recouvrer des cotisations. A cette occasion, il a été décidé que le règlement de cotisation était à fixer par règlement grand-ducal, solution qui avait la préférence du Conseil d'Etat.

Or, avec la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, la possibilité pour les chambres professionnelles d'être autorisées par la loi à fixer elles-mêmes le montant de leurs cotisations se trouve définitivement reconnue. Cette possibilité contribue à l'autofinancement des chambres professionnelles, autofinancement qui se déroule dans le respect du principe démocratique, puisque les assemblées des chambres professionnelles sont elles-mêmes des organes élus par les ressortissants de celles-ci.

Avant même les arrêts de la Cour constitutionnelle, une solution, dont il convient de reconnaître l'élégance, a été proposée dans l'avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 sur la révision constitutionnelle en cours (*Doc. parl.* n° 6030[6]).

Elle consiste à modifier la Constitution en donnant à ce qu'était l'article 108*bis* la forme suivante:

*„**Art. 109.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.*

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

et donc à distinguer entre les établissements publics d'une part (article 109, paragraphe 1$^{er}$) et les chambres professionnelles d'autre part (article 109, paragraphe 2).

Ensuite, l'article 110 prévoirait, tant pour les „établissements publics" que pour les chambres professionnelles", ce qui suit:

*„(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.*

*Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.*

*Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45 [règlements grand-ducaux]".*

Bien que les chambres professionnelles puissent marquer leur accord avec cette proposition du Conseil d'Etat, qui a l'avantage de donner plus de liberté, à l'avenir, au législateur d'organiser les chambres professionnelles, le cas échéant même en dehors du cadre tracé pour les établissements publics, tout en maintenant leur pouvoir d'émettre des règlements, elles souhaitent préciser et compléter la proposition du Conseil d'Etat et renvoient, à ce sujet, aux développements et à la proposition de texte ci-dessus.

*

Après consultation de leurs ressortissants, les chambres professionnelles saluent les amendements parlementaires n° 61 et 62 à la proposition de révision et demandent que ces derniers soient modifiés selon les propositions faites dans le présent avis.

# 6030/14A

# N° 6030[14A]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## CORRIGENDUM

(15.11.2016)

Ce document annule et remplace le tableau comparatif du document parlementaire 6030[14].

# TABLEAU COMPARATIF

*Observations introductives*

Le tableau comparatif qui fait l'objet de la présente annexe comporte quatre colonnes: la première reproduit le texte de la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. La deuxième colonne reprend le texte suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012. Dans la troisième colonne sont regroupées les formulations alternatives proposées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après „la commission"). Les dispositions de la deuxième et de la troisième colonne sont présentées dans le respect de l'ordre numérique de la proposition de révision. Enfin, les observations complémentaires qui se dégagent de l'avis du Conseil d'Etat et des amendements parlementaires figurent dans la quatrième colonne.

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | |
| **Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | |
| **Art. 2.** Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **Art. 2.** Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.<br><br>Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". | **Art. 2.** Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.<br><br>Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.<br><br>Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". | *la commission a fait de la 2ème phrase proposée par le Conseil d'Etat le nouvel alinéa 2. L'alinéa 2 proposé par le Conseil devient par conséquent l'alinéa 3* |
| **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation.<br><br>Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. | |
| **Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **Art. 41.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.<br><br>Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. | **Art. 43.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.<br><br>Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. | *article transféré au chapitre 3.– Du Grand-Duc, section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission*<br><br>*Voir aussi sous les articles 53 et 124 de la PPR* |
| | **Art. 4.** (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.<br><br>(2) La loi définit les armoiries de l'Etat.<br><br>(3) L'hymne national est „Ons Hémecht". | **Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.<br><br>(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu. | *voir aussi sous l'article 41 de la PPR* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. | (3) La loi définit les armoiries de l'Etat.<br>(4) L'hymne national est „Ons Heemecht". | |
| **Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 26.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 27.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| | **Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.<br>L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.<br>L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | *voir aussi sous l'article 122 de la PPR* |
| *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* | |
| **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 6.** Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 7.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. | |
| **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement. Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles. | |
| *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | |
| **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.<br>La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. | La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.<br>La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. | |
| **Art. 10.** Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. | **Art. 16.** (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | **Art. 17.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | |
| **Chapitre 2.– *Des libertés publiques et des droits fondamentaux*** | **Chapitre 2.– *Des droits et libertés*** | **Chapitre 2.– *Des droits et libertés*** | |
| *Section 1.– Dignité* | *Section 1re.– Des droits fondamentaux* | *Section 1re.– Des droits fondamentaux* | |
| **Art. 11.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. | |
| **Art. 12.** La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 13.** (2), (al. 2) La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 13.** (2), (al. 2) La peine de mort ne peut pas être établie. | |
| **Art. 13.** Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.<br>(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.<br>(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | |
| **Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **Art. 37.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. | **Art. 38.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. | *article transféré à la section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle* |
| | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. | |
| **Art. 15.** L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. | |
| *Section 2.– Egalité* | *Section 2.– Des libertés publiques* | *Section 2.– Des libertés publiques* | |
| **Art. 16.** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | 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. | 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) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. | (2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. | |
| | (3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | (3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | |
| L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | |
| | (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | | *voir aussi sous l'article 10 de la PPR* |
| **Art. 17.** Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | |
| Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. | **Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. | |
| *Section 3.– Libertés* | | | |
| **Art. 18.** La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 17.** (1) La liberté individuelle est garantie. | **Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie. | |
| | (2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. | (2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | |
| Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | (3) Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | (3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | |
| **Art. 19.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 18.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. | |
| **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **Art. 19.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. | **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. | |
| **Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | | | |
| **Art. 22.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 20.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. | **Art. 21.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | |
| **Art. 23.** 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 établis par la loi. | **Art. 35.** 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 établis par la loi. | **Art. 36.** 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. | |
| **Art. 24.** La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 22.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne peut pas être établie. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **Art. 24.** Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. | **Art. 25.** Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. | |
| **Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **Art. 25.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. | **Art. 26.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. | |
| **Art. 27.** Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 29.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 30.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | |
| **Art. 28.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice public sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | **Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties.<br><br>Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.<br><br>La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | *voir aussi sous l'article 31 de la PPR* |
| **Art. 29.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | | **Art. 24.** (al. 2) Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | |
| **Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 30.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi.<br><br>Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification. | **Art. 31.** En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. | |
| **Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. | **Art. 23.** (al. 2) Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi. | **Art. 114.** En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.<br><br>La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.<br><br>Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. | *voir sous la nouvelle section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses du nouveau chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br><br>*voir aussi sous l'article 135 de la PPR* |
| | **Art. 31.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi. | **Art. 32.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi. | |
| **Art. 32.** (al. 1 et 2) L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br><br>Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur. | **Art. 32.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.<br><br>(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement obligatoire public est gratuit.<br><br>(3) La liberté de l'enseignement dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques est garantie. | **Art. 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.<br><br>(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.<br><br>(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. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. | L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. | |
| **Art. 32.** (al. 3) La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants. | | | |
| (al. 4) Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.** (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. | **Art. 33.** (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. | |
| *Section 4.– Solidarité et citoyenneté* | *Section 3.– Des objectifs à valeur constitutionnelle* | *Section 4.– Des objectifs à valeur constitutionnelle* | |
| **Art. 33.** La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. | **Art. 38.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. | **Art. 39.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. | *voir aussi sous l'article 14 de la PPR* |
| | L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. | **Art. 40.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap. | |
| La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **Art. 27.** Les libertés syndicales sont garanties.<br>La loi organise l'exercice du droit de grève. | **Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties.<br>La loi organise l'exercice du droit de grève. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **Art. 33.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 38.** (al. 2) L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. | **Art. 34.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 40.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. | **Art. 34.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi. | **Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions déterminées par la loi. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br><br>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 109.** (3) La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques.<br><br>**Art. 110.** (2), (al. 1er) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | **Art. 115.** (3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.<br><br>**Art. 116.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | |
| **Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 40.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 42.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | |
| **Art. 37.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié. | **Art. 39.** L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. | **Art. 41.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. | |
| | **Art. 36.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | **Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | *introduction d'une nouvelle section 3. – Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable au chapitre 2.– Des droits et libertés* |
| **Art. 38.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br><br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens. | **Art. 28.** (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.<br><br>(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant. | **Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br><br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | (3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. | | |
| **Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 107.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| **Art. 40.** 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. 103.** (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. | **Art. 108.** (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| **Art. 41.** La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire.<br><br>L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise. | **Art. 4.** (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. | **Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande. | *transféré au chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants, section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté* |
| **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | |
| *Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *la commission a fait siennes les propositions du Conseil d'Etat d'inverser les sections 1 et 2 et de leur conférer des nouveaux intitulés* |
| **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. | **Art. 51.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants. | **Art. 53.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | |
| **Art. 43.** A défaut de descendance de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.<br><br>A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. | **Art. 52.** A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 54.** A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. | | | |
| **Art. 45.** Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant:<br><br>„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles“. | **Art. 53.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.“ | **Art. 55.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“ | |
| **Art. 46.** A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent. | **Art. 53.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.<br><br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants. | **Art. 55.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.<br><br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 47.** Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 54.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 56.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | |
| **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 55, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | |
| **Art. 49.** La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42. | La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant. | La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 53, paragraphe 1er. | |
| Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *„Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.“* | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“ | |
| Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | | | |
| **Art. 50.** A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité. | **Art. 55.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. | **Art. 57.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. | |
| **Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc. | **Art. 56.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. | **Art. 58.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 53, paragraphe 1er et qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. | Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54. | Le Lieutenant-Représentant du Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes fonctions." | |
| *Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* | |
| **Art. 52.** Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même.<br>Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br>Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | **Art. 42.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br>**Art. 43.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement. | **Art. 44.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br>**Art. 45.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité. | |
| **Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable. | **Art. 41.** (al. 3, 1re phr.) Sa personne est inviolable. | **Art. 43.** (al. 3) Sa personne est inviolable. | |
| **Art. 54.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **Art. 45.** (1) (al. 1er) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 47.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | |
| **Art. 55.** (al. 1er) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. | **Art. 45.** (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>(3), (al. 1er) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | **Art. 47.** (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.<br>(3), (al. 1er) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 45.** (3), (al. 2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | **Art. 47.** (3), (al. 2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | |
| **Art. 55.** (al. 2) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **Art. 45.** (4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.<br><br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **Art. 47.** (4) Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.<br><br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | |
| **Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | **Art. 46.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges. | **Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions. | |
| **Art. 57.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 47.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 49.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | |
| | **Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | | |
| **Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 57.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 59.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | *transféré à la section 2.– De la monarchie constitutionnelle* |
| **Art. 59.** (al. 1er) Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale. | **Art. 49.** (2) La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant. | **Art. 50.** (al. 1er) Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique. | | |
| **Art. 59.** (al. 2) Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. | **Art. 49.** (1) La loi organise les services du Chef de l'Etat. | **Art. 50.** (al. 2) Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique. | |
| **Art. 60.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **Art. 50.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. | **Art. 51.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. | |
| | | **Art. 52.** Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué. | |
| **Chapitre 4.–** ***De la Chambre des Députés*** | **Chapitre 4.–** ***De la Chambre des députés*** | **Chapitre 4.–** ***De la Chambre des Députés*** | *la commission a repris la subdivision préconisée par le Conseil d'Etat* |
| *Section 1.– Fonctions et composition* | *Section 1.– De la représentation de la Nation* | *Section 1.– De la représentation de la Nation* | |
| **Art. 61.** La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **Art. 59.** La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif. | **Art. 60.** La Chambre des Députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. | *la commission a opté pour la proposition de texte subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 59* |
| **Art. 62.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 60.** (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés.<br>**Art. 60.** (4), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 61.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés.<br>**Art. 61.** (4), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | |
| **Art. 62.** (2) L'élection est directe. | **Art. 60.** (3), (al. 1er, 1re phr.) L'élection est directe. | **Art. 61.** (3), (1ère phr.) L'élection est directe. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 62.** (3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. | **Art. 60.** (3), (al. 1er, 2e phr.) Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.<br>**Art. 60.** (3), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | **Art. 61.** (3), (2e phr.) Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral. | |
| **Art. 62.** (4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 60.** (4), (al. 1er) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>1. le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>2. le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>3. le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>4. l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 61.** (4), (al. 1er) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | |
| **Art. 63.** Pour être électeur, il faut:<br>1°être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2°jouir des droits civils et politiques;<br>3°être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **Art. 61.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis. | **Art. 62.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans. | |
| **Art. 64.** Pour être éligible, il faut:<br>1°être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2°jouir des droits civils et politiques;<br>3°être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4°être domicilié dans le Grand-Duché.<br>Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **Art. 61.** (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 62.** (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:<br><br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.<br>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | **Art. 61.** (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | **Art. 62.** (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | |
| **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service. | **Art. 62.** Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.<br><br>Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 63.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'Etat.<br>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. 66.** (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 63.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | **Art. 64.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | |
| **Art. 67.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 63.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 64.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 68.** Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 63.** (2) Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 64.** (2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.<br><br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | |
| **Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | | | |
| **Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 60.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 61.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. | |
| *Section 2.– Organisation et fonctionnement* | *Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés* | *Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés* | |
| **Art. 71.** (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br><br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. | Art. 65. (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.<br><br>Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 71.** (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement. | **Art. 64.** (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi. | **Art. 65.** (2) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | |
| (3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés. | (3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections. | (3) Les fonctions de la Chambre des Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus. | |
| **Art. 72.** A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **Art. 65.** La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement. | **Art. 67.** La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | |
| **Art. 73.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **Art. 66.** Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement. | **Art. 68.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement. | |
| **Art. 74.** Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée. | **Art. 67.** (al. 2, 1re phr.) Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. | **Art. 69.** (al. 2, 1re et 2ème phr.) Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. | |
| La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | (al. 1er) La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. | (al. 1er) La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. | |
| | (al. 3) Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. | (al. 3) Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. | |
| | (al. 4) Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés. | (al. 4) Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés. | |
| **Art. 75.** La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | **Art. 68.** (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 66.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. | **Art. 65.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.<br>Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. | |
| **Art. 76.** (2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.<br>(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire. | **Art. 68.** (2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement. | | |
| **Art. 77.** La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.<br>Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. | | **Art. 70.** La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du Gouvernement ou d'un tiers des députés. | |
| **Art. 78.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99.<br>Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | **Art. 69.** La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.<br>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. | **Art. 71.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.<br>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection. | |
| *Section 3.– Attributions législatives* | *Section 3.– De l'adoption des lois* | *Section 3.– De l'adoption des lois* | |
| **Art. 79.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption. | **Art. 71.** (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci. | **Art. 73.** (al. 1er) Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés des projets de loi. | |
| **Art. 80.** Le droit de soumettre des propositions de lois à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. | **Art. 71.** (2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député. | **Art. 73.** (al. 2) Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés. | |
| **Art. 81.** Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. | **Art. 72.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés. | **Art. 75.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés. | |
| **Art. 82.** La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. | **Art. 72.** (2) La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. | **Art. 75.** (2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. | |
| **Art. 83.** (al. 1er) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal. | **Art. 72.** (4), (al. 1er) La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. | **Art. 75.** (3), (al. 1er) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. | |
| **Art. 83.** (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 72.** (4), (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>**Art. 67.** (al. 2, 2e et 3e phr.) Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 75.** (3), (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>**Art. 69.** (al. 2, 3e et 4e phr.) Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | |
| **Art. 84.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 72.** (5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 75.** (4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | |
| **Art. 85.** La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. | **Art. 72.** (6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. | **Art. 75** (5) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 86.** L'initiative législative populaire est réglée par la loi. | **Art. 71.** (3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés. | **Art. 74.** Des électeurs peuvent prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer.<br>La loi détermine les conditions et procédures de cette initiative citoyenne. | |
| **Art. 87.** La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi. | **Art. 73.** (al. 1er) La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 76.** 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. | *transféré à la section 4.– Des autres attributions de la Chambre des Députés* |
| | **Art. 73.** (al. 2) D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat | | |
| *Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés* | *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés* | *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des Députés* | |
| **Art. 88.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés. | **Art. 74.** La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | **Art. 77.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | |
| **Art. 89.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés. | **Art. 75.** La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement. | **Art. 78.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement. | |
| *Section 5.– Statut du député* | *Section 5.– Du statut du député* | *Section 5.– Du statut du député* | |
| **Art. 90.** 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. | **Art. 77.** 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. | **Art. 80.** 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 sa fonction. | |
| **Art. 91.** A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session. | **Art. 78.** A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. | **Art. 81.** A l'exception des cas visés par l'article 80, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br><br>L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés.<br><br>Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br><br>Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | |
| **Art. 92.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | | **Art. 82.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | |
| **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | |
| **Art. 93.** Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat. | **Art. 80.** (al. 1er) Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat. | **Art. 84.** (al. 1er) 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 secrétaires d'Etat. | |
| **Art. 94.** (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | **Art. 80.** (al. 2, 1re phr.) Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement. | **Art. 84.** (al. 2) Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | |
| **Art. 94.** (2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.<br><br>(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit:<br><br>„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | **Art. 81.** (al. 3) Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.<br><br>**Art. 80.** (al. 2, 2e et 3e phr.) Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions. | **Art. 85.** (al. 3) Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.<br><br>**Art. 84.** (al. 3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 95.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle. | **Art. 80.** (al. 3) Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle. | **Art. 84.** (al. 4) La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celles de député, de membre du Parlement européen, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'aux emplois et fonctions publics ou activité professionnelle. | |
| **Art. 96.** Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. | **Art. 79.** Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.<br>Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. | **Art. 83.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat. | *voir sous l'article 52 de la PPR* |
| **Art. 97.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 45.** (1), (al. 2) Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 47.** (1), (al. 2) Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | *transféré au chapitre 3.– Du Grand-Duc, section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* |
| **Art. 98.** (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.<br>(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement. | **Art. 81.** (al. 1er) Le Gouvernement exerce ses attributions collégialement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge.<br>Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. | **Art. 85.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.<br>Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. | |
| **Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement. | | | |
| **Art. 99.** (2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.<br>(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 100**. (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 103.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 108.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi. | |
| **Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. | **Art. 83.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés. | **Art. 87.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés. | |
| (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur fonction. | |
| (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 107.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 83.** (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 87.** (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction. | |
| (5) (al. 1) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions. | **Art. 83.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | **Art. 87.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | |
| (al. 2) La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 101.** (5), (al. 3) Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. | **Art. 83.** (4) (1re phr.) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions.<br>(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | **Art. 87.** (4) (1re phr.) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction.<br>(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | |
| **Art. 101.** (5), (al. 4) L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire.<br>(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br>(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. | **Art. 83.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.<br>(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. | **Art. 87.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | |
| **Art. 102.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>(2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc. | **Art. 70.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence.<br>**Art. 82.** (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. | **Art. 72.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>**Art. 86.** (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. | |
| | **Art. 82.** (3) La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. | **Art. 86.** (3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 102.** (3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement. | **Art. 82.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés. | **Art. 86.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés. | |
| (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat. | **Art. 82.** (4) Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. | **Art. 86.** (4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. | |
| | **Art. 82.** (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. | **Art. 86.** (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. | |
| **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | |
| **Art. 103.** (al. 1er, 1re phr.) Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. | **Art. 84.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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. | **Art. 88.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ~~et~~ ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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. | *cf. aussi l'article 72 (3) du Conseil d'Etat, article non repris par la commission* |
| | | Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat. | |
| | Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br>La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi. | S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br>La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi. | |
| **Art. 103.** (al. 1er, 2e phr.) Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.<br>L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 72.** (4) (al. 3) Dans les cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.<br>**Art. 85.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 89.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | |
| **Chapitre 7.– *De la Justice*** | **Chapitre 7.– *De la Justice*** | **Chapitre 7.– *De la Justice*** | *la commission a fait sienne la subdivision préconisée par le Conseil d'Etat* |
| *Section 1.– Dispositions communes* | *Section 1.– De l'organisation de la Justice* | *Section 1.– De l'organisation de la Justice* | |
| **Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. | **Art. 86.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public. | **Art. 90.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public. | |
| **Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.<br>Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. | **Art. 93.** (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | **Art. 97.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | *voir sous la section 2.– Du statut des magistrats* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.<br><br>**Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 87.** Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. | **Art. 91.** Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière. | |
| **Art. 108.** Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **Art. 89.** (2e phr.) Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires. | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| **Art. 109.** L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | **Art. 95.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | |
| | **Art. 95.** (1) (al. 1er.) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 110.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **Art. 98.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice. | **Art. 102.** Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice. | *voir sous la section 4.– Des garanties du justiciable* |
| **Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 99.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 103.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | *voir sous la section 4.– Des garanties du justiciable* |
| | **Art. 100.** La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. | **Art. 104.** 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. | |
| **Art. 112.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 92.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | **Art. 96.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi. | |
| **Art. 113.** La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 90.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi. | **Art. 94.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution. | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 1re phr.) Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. | **Art. 95.** (1), (al. 2) Les juges sont inamovibles. | **Art. 99.** (2) Les magistrats du siège sont inamovibles. | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 2e phr.) Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. | **Art. 95.** (1), (al. 4) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | **Art. 99.** (3), (al. 2) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | |
| | **Art. 95.** (2), (al. 3) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 3e phr.) Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. | | | |
| | **Art. 96.** Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | **Art. 100.** Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | |
| | **Art. 97.** Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94.<br>Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public. | **Art. 101.** Le Conseil national de la Justice fait les propositions pour la nomination des magistrats du siège et de ceux du ministère public.<br>Il instruit les affaires disciplinaires des magistrats du siège et de ceux du ministère public. | *voir sous la section 3.– Du Conseil national de la Justice* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.<br>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences. | Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.<br>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la Justice et les modalités d'exercice de ses compétences. | |
| **Art. 114.** (al. 2) Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 95.** (1), (al. 3) La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.<br>**Art. 95.** (2), (al. 2) La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. | **Art. 99.** (3), (al. 1er) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. | |
| **Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. | **Art. 95.** (1), (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **Art. 95.** (1) (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| *Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire* | *Section 2.– Du statut des magistrats* | *Section 2.– Du statut des magistrats* | |
| **Art. 117.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.<br>(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | **Art. 98.** (1) Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la Justice.<br>(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions. | | | |
| La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| *Section 3.– Des juridictions administratives* | | | *voir sous la section 1re.– De l'organisation de la Justice* |
| **Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 88.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 92.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | |
| (2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives. | **Art. 89.** La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires. | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| (3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif. | | | |
| (4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | **Art. 95.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | |
| | **Art. 95.** (1), (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 119.** (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice. | **Art. 98.** (1) Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la Justice. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 94.** (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | **Art. 98.** (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | |
| *Section 4.– De la Cour Constitutionnelle* | | | |
| **Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.<br>(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | | | |
| **Chapitre 8.–** ***Des relations internationales*** | | | *chapitre absorbé selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission* |
| **Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.<br>Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 44.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.<br>Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 46.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.<br>Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. | **Art. 5.** (al. 2) L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 5.** (al. 2) L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 45.** (1), (al. 1er) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 47.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | |
| **Art. 124.** 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. | **Art. 41.** (al. 3, 2e phr.) Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. | **Art. 105.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. | |
| **Chapitre 9.– *De la Force publique*** | | | *chapitre absorbé selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission*<br>*voir sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br>*Section 1re. – Des règles générales d'administration*<br>*Section 2. – Des finances publiques*<br>*Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses* |
| **Art. 125.** L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi. | **Art. 104.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | **Art. 109.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | |
| **Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. | **Art. 76.** La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 79.** La Chambre des Députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. | |
| **Chapitre 10.– *Des Finances*** | | | *voir sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br>*Section 1re. – Des règles générales d'administration*<br>*Section 2. – Des finances publiques*<br>*Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses* |
| **Art. 128.** Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | **Art. 110.** (1) Tout impôt de l'Etat, toute exemption ou modération d'impôt, sont établis par la loi. | |
| **Art. 129.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 105.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 110.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées. | |
| **Art. 130.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | **Art. 110.** (3) Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. | |
| | [(…) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.] | **Art. 110.** (4) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune. | |
| **Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. | **Art. 106.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés. | **Art. 111.** (1) Tout emprunt à charge de l'Etat doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| (2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale.<br><br>Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | (2) Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | (2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | |
| **Art. 131.** (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | **Art. 106.** (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | **Art. 111.** (4) Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale. | |
| **Art. 132.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 106.** (5) Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 111.** (5) Toute pension, tout traitement d'attente, toute gratification à la charge de l'Etat sont accordés par une loi. | |
| **Art. 133.** Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 107.** Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 112.** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | |
| **Art. 134.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | **Art. 108.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi. | **Art. 113.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| (3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | (4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés.<br><br>(2) La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés. | (4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés. | |
| **Art. 135.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | [**Art.** … Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.] | **Art. 114.** En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.<br><br>La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.<br><br>Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. | *voir sous la section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br><br>*voir aussi sous l'article 31 de la PPR* |
| **Chapitre 11.– *Des Communes*** | **Chapitre 10.– *Des communes*** | **Chapitre 10.– *Des communes*** | |
| **Art. 136.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. | **Art. 111.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. | **Art. 117.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. | |
| **Art. 136.** (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. | **Art. 112.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.<br><br>L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.<br><br>**Art. 112.** (1) (al. 3) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | **Art. 118.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu sur base du suffrage universel et par vote secret. | |
| **Art. 136.** (3), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal. | **Art. 113.** (1), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. | **Art. 119.** (1), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont déterminés par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 136.** (3), (al. 2) Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle. | **Art. 113.** (1), (al. 2) Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. | **Art. 119.** (1), (al. 2) Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de tutelle. | |
| **Art. 136.** (4), (1re et 2e phr.) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. | **Art. 113.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | **Art. 119.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | |
| | | **Art. 119.** (3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi. | |
| **Art. 136.** (4), (3e phr.) Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. | **Art. 114.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | **Art. 120.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.<br>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 47. | |
| **Art. 136.** (5), (1re phr.) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. | **Art. 112.** (2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.<br>Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins. | **Art. 118.** (2) La commune est dirigée et administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. | |
| **Art. 136.** (5), (2e phr.) Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 136.** (6), (1re phr.) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 111.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 117.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | |
| **Art. 136.** (6), (2e phr.) Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 115.** (3) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 121.** (2) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. | |
| **Art. 136.** (6), (3e phr.) La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi. | **Art. 115.** (2) La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public. | | |
| **Art. 136.** (7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 117** (al. 1er) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions. | **Art. 123.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle. | |
| **Art. 136.** (8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. | **Art. 117.** (al. 2) Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois. | **Art. 123.** (al. 2) Le Conseil de Gouvernement peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. | |
| **Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **Art. 115.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. | **Art. 121.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 116.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.<br><br>Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées. | **Art. 122.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminées par la loi. | |
| | **Art. 118.** Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.<br><br>La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. | | |
| **Chapitre 12.– *Des Etablissements publics*** | **Chapitre 9.– *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*** | **Chapitre 9.– *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*** | |
| **Art. 138.** (1re phr.) La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. | **Art. 109.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.<br><br>**Art. 110.** (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales qui ont la personnalité juridique.<br><br>**Art. 109.** (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. | **Art. 115.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.<br><br>**Art. 116.** (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.<br><br>**Art. 115.** (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 138.** (2e phr.) Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 110.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | **Art. 116.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | |
| | Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. | Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi. | |
| | Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 47. | |
| **Chapitre 13.– *Dispositions particulières*** | **Chapitre 12.– *Des dispositions finales*** | **Chapitre 12.– *Des dispositions finales*** | |
| **Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | **Art. 21.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. | **Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. | *transféré au chapitre 2. – Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 140.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 101.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 106.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. | *transféré au chapitre 8. – De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re – Des règles générales d'administration* |
| **Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 119.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 124.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | *voir sous le chapitre 11.– De la révision de la Constitution* |
| **Art. 142.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. | **Art. 120.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. | **Art. 125.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. | *voir sous le chapitre 11.– De la révision de la Constitution* |
| Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. | Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille des électeurs visés à l'article 62. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. | |
| **Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | | | |
| **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.<br>Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | **Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi. | | |
| **Art. 145.** Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 121.** Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 126.** Les dispositions de l'article 53 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | |
| | **Art. 122.** Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. | **Art. 127.** Sous réserve des dispositions de l'article 129, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 123.** Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868. | **Art. 129.** Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions continuent de s'appliquer.<br>**Art. 130.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables. | |
| | **Art. 124.** La présente Constitution entre en vigueur le … . | **Art. 128.** La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans. | |
| | | **Art. 131.** Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution. | |



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

# 6030/15A

# N° 6030[15A]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## CORRIGENDUM

(15.11.2016)

Ce document annule et remplace le tableau comparatif du document parlementaire 6030[15].

# TABLEAU COMPARATIF

*Observations introductives*

Le tableau comparatif qui fait l'objet de la présente annexe comporte quatre colonnes: la première reproduit le texte de la proposition de révision 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution. La deuxième colonne reprend le texte suggéré par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012. Dans la troisième colonne sont regroupées les formulations alternatives proposées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après „la commission"). Les dispositions de la deuxième et de la troisième colonne sont présentées dans le respect de l'ordre numérique de la proposition de révision. Enfin, les observations complémentaires qui se dégagent de l'avis du Conseil d'Etat et des amendements parlementaires figurent dans la quatrième colonne.

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | **Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | |
| **Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | |
| **Art. 2.** Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **Art. 2.** Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.<br><br>Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". | **Art. 2.** Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.<br><br>Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.<br><br>Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". | *la commission a fait de la 2ème phrase proposée par le Conseil d'Etat le nouvel alinéa 2. L'alinéa 2 proposé par le Conseil devient par conséquent l'alinéa 3* |
| **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation.<br><br>Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. | |
| **Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **Art. 41.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.<br><br>Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. | **Art. 43.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.<br><br>Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. | *article transféré au chapitre 3.– Du Grand-Duc, section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission*<br><br>*Voir aussi sous les articles 53 et 124 de la PPR* |
| | **Art. 4.** (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.<br><br>(2) La loi définit les armoiries de l'Etat.<br><br>(3) L'hymne national est „Ons Hémecht". | **Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.<br><br>(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu. | *voir aussi sous l'article 41 de la PPR* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. | (3) La loi définit les armoiries de l'Etat.<br>(4) L'hymne national est „Ons Heemecht". | |
| **Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 26.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 27.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | *transféré au chapitre 2.- Des droits et libertés, section 2.- Des libertés publiques* |
| | **Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.<br>L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.<br>L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | *voir aussi sous l'article 122 de la PPR* |
| *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* | |
| **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 6.** Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 7.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. | |
| **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement. Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles. | |
| *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | |
| **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br>**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.<br>La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. | Sans préjudice de l'article 62, paragraphes 1 et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | |
| **Art. 10.** Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. | **Art. 16.** (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | **Art. 17.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | |
| **Chapitre 2.–** ***Des libertés publiques et des droits fondamentaux*** | **Chapitre 2.–** ***Des droits et libertés*** | **Chapitre 2.–** ***Des droits et libertés*** | |
| *Section 1.– Dignité* | *Section 1re.– Des droits fondamentaux* | *Section 1re.– Des droits fondamentaux* | |
| **Art. 11.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. | |
| **Art. 12.** La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 13.** (2), (al. 2) La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 13.** (2), (al. 2) La peine de mort ne peut pas être établie. | |
| **Art. 13.** Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.<br>(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.<br>(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | |
| **Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **Art. 37.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. | **Art. 38.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. | *article transféré à la section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle* |
| | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. | |
| **Art. 15.** L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. | |
| *Section 2.– Egalité* | *Section 2.– Des libertés publiques* | *Section 2.– Des libertés publiques* | |
| **Art. 16.** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | 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.<br>(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.<br>(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | 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.<br>(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.<br>(3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. | |
| L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.<br>(4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | *voir aussi sous l'article 10 de la PPR* |
| **Art. 17.** Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.<br>Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.<br>**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.<br>**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. | |
| *Section 3.– Libertés* | | | |
| **Art. 18.** La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.<br>Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | **Art. 17.** (1) La liberté individuelle est garantie.<br>(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.<br>(3) Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | **Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie.<br>(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.<br>(3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | |
| **Art. 19.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 18.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. | |
| **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **Art. 19.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. | **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. | |
| **Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | | | |
| **Art. 22.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 20.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. | **Art. 21.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | |
| **Art. 23.** 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 établis par la loi. | **Art. 35.** 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 établis par la loi. | **Art. 36.** 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. | |
| **Art. 24.** La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 22.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne peut pas être établie. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **Art. 24.** Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. | **Art. 25.** Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. | |
| **Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **Art. 25.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. | **Art. 26.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. | |
| **Art. 27.** Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 29.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 30.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br><br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | |
| **Art. 28.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice public sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | **Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties.<br><br>Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.<br><br>La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | *voir aussi sous l'article 31 de la PPR* |
| **Art. 29.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | | **Art. 24.** (al. 2) Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | |
| **Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 30.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi.<br><br>Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification. | **Art. 31.** En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. | |
| **Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. | **Art. 23.** (al. 2) Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi. | **Art. 114.** En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.<br><br>La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.<br><br>Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. | *voir sous la nouvelle section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses du nouveau chapitre 8.- De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br><br>*voir aussi sous l'article 135 de la PPR* |
| | **Art. 31.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi. | **Art. 32.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi. | |
| **Art. 32.** (al. 1 et 2) L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.<br><br>Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur. | **Art. 32.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.<br><br>(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement obligatoire public est gratuit.<br><br>(3) La liberté de l'enseignement dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques est garantie. | **Art. 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.<br><br>(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.<br><br>(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. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. | L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. | |
| **Art. 32.** (al. 3) La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants. | | | |
| (al. 4) Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.** (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi | **Art. 33.** (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. | |
| *Section 4.– Solidarité et citoyenneté* | *Section 3.– Des objectifs à valeur constitutionnelle* | *Section 4.– Des objectifs à valeur constitutionnelle* | |
| **Art. 33.** La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit. | **Art. 38.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. | **Art. 39.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit. | *voir aussi sous l'article 14 de la PPR* |
| | L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. | **Art. 40.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap. | |
| La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **Art. 27.** Les libertés syndicales sont garanties.<br>La loi organise l'exercice du droit de grève. | **Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties.<br>La loi organise l'exercice du droit de grève. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **Art. 33.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 38.** (al. 2) L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap. | **Art. 34.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 40.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. | **Art. 34.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi. | **Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions déterminées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br><br>La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 109.** (3) La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques.<br><br>**Art. 110.** (2), (al. 1er) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | **Art. 115.** (3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.<br><br>**Art. 116.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | |
| **Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 40.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 42.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | |
| **Art. 37.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié. | **Art. 39.** L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. | **Art. 41.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. | |
| | **Art. 36.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | **Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | *introduction d'une nouvelle section 3.– Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable au chapitre 2.– Des droits et libertés* |
| **Art. 38.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br><br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens. | **Art. 28.** (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.<br><br>(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant. | **Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br><br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | (3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. | | |
| **Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 107.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| **Art. 40.** 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. 103.** (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. | **Art. 108.** (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| **Art. 41.** La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire.<br><br>L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise. | **Art. 4.** (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. | **Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande. | *transféré au chapitre 1er.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants, section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté* |
| **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | |
| *Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *la commission a fait siennes les propositions du Conseil d'Etat d'inverser les sections 1 et 2 et de leur conférer des nouveaux intitulés* |
| **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. | **Art. 51.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants. | **Art. 53.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br><br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.<br><br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | |
| **Art. 43.** A défaut de descendance de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.<br><br>A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. | **Art. 52.** A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 54.** A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis. | | | |
| **Art. 45.** Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant:<br><br>„Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles“. | **Art. 53.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.“ | **Art. 55.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“ | |
| **Art. 46.** A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent. | **Art. 53.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.<br><br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants. | **Art. 55.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.<br><br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 47.** Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 54.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 56.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | |
| **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 55, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. | |
| **Art. 49.** La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé l'article 42. | La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant. | La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 53, paragraphe 1er. | |
| Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45. | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *„Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales.“* | Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles.“ | |
| Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | | | |
| **Art. 50.** A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité. | **Art. 55.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. | **Art. 57.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. | |
| **Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc. | **Art. 56.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. | **Art. 58.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 53, paragraphe 1er et qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. | Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54. | Le Lieutenant-Représentant du Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes fonctions." | |
| *Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* | |
| **Art. 52.** Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même.<br>Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br>Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | **Art. 42.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br>**Art. 43.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement. | **Art. 44.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br>**Art. 45.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité. | |
| **Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable. | **Art. 41.** (al. 3, 1re phr.) Sa personne est inviolable. | **Art. 43.** (al. 3) Sa personne est inviolable. | |
| **Art. 54.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **Art. 45.** (1) (al. 1er) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 47.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | |
| **Art. 55.** (al. 1er) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. | **Art. 45.** (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>(3), (al. 1er) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | **Art. 47.** (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.<br>(3), (al. 1er) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 45.** (3), (al. 2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | **Art. 47.** (3), (al. 2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | |
| **Art. 55.** (al. 2) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **Art. 45.** (4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.<br><br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | **Art. 47.** (4) Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.<br><br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | |
| **Art. 56.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement. | **Art. 46.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre et de réduire les peines prononcées par les juges. | **Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions. | |
| **Art. 57.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 47.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 49.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | |
| | **Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | | |
| **Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 57.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 59.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | *transféré à la section 2.– De la monarchie constitutionnelle* |
| **Art. 59.** (al. 1er) Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale. | **Art. 49.** (2) La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant. | **Art. 50.** (al. 1er) Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique. | | |
| **Art. 59.** (al. 2) Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. | **Art. 49.** (1) La loi organise les services du Chef de l'Etat. | **Art. 50.** (al. 2) Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique. | |
| **Art. 60.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **Art. 50.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. | **Art. 51.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. | |
| | | **Art. 52.** Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué. | |
| **Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*** | **Chapitre 4.– *De la Chambre des députés*** | **Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*** | *la commission a repris la subdivision préconisée par le Conseil d'Etat* |
| *Section 1.– Fonctions et composition* | *Section 1.– De la représentation de la Nation* | *Section 1.– De la représentation de la Nation* | |
| **Art. 61.** La Chambre des Députés représente le pays. Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **Art. 59.** La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif. | **Art. 60.** La Chambre des Députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. | *la commission a opté pour la proposition de texte subsidiaire du Conseil d'Etat pour l'article 59* |
| **Art. 62.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 60.** (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés.<br>**Art. 60.** (4), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circon scriptions. | **Art. 61.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés.<br>**Art. 61.** (4), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circon scriptions. | |
| **Art. 62.** (2) L'élection est directe. | **Art. 60.** (3), (al. 1er, 1re phr.) L'élection est directe. | **Art. 61.** (3), (1ère phrase) L'élection est directe. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 62.** (3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. | **Art. 60.** (3), (al. 1er, 2e phr.) Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.<br><br>**Art. 60.** (3), (al. 2) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | **Art. 61.** (3), (2e phr.) Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral. | |
| **Art. 62.** (4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 60.** (4), (al. 1er) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>1. le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>2. le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>3. le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>4. l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 61.** (4), (al. 1er) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | |
| **Art. 63.** Pour être électeur, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **Art. 61.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis. | **Art. 62.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans. | |
| **Art. 64.** Pour être éligible, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4° être domicilié dans le Grand-Duché.<br>Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **Art. 61.** (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 62.** (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:<br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.<br>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | **Art. 61.** (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | **Art. 62.** (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | |
| **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service. | **Art. 62.** Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.<br>Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 63.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'Etat.<br>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. 66.** (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 63.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | **Art. 64.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | |
| **Art. 67.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 63.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 64.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 68.** Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 63.** (2) Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 64.** (2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.<br><br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | |
| **Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | | | |
| **Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 60.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 61.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. | |
| *Section 2.– Organisation et fonctionnement* | *Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des députés* | *Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés* | |
| **Art. 71.** (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br><br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. | **Art. 65.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.<br><br>Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 71.** (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement. | **Art. 64.** (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi. | **Art. 65.** (2) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | |
| (3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés. | (3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections. | (3) Les fonctions de la Chambre des Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus. | |
| **Art. 72.** A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **Art. 65.** La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement. | **Art. 67.** La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | |
| **Art. 73.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **Art. 66.** Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement. | **Art. 68.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement. | |
| **Art. 74.** Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée. | **Art. 67.** (al. 2, 1re phr.) Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. | **Art. 69.** (al. 2, 1re et 2ème phr.) Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. | |
| La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | (al. 1er) La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. | (al. 1er) La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. | |
| | (al. 3) Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. | (al. 3) Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. | |
| | (al. 4) Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés. | (al. 4) Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés. | |
| **Art. 75.** La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | **Art. 68.** (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 66.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. | **Art. 65.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.<br>Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. | |
| **Art. 76.** (2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.<br>(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire. | **Art. 68.** (2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement. | | |
| **Art. 77.** La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.<br>Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. | | **Art. 70.** La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du Gouvernement ou d'un tiers des députés. | |
| **Art. 78.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99.<br>Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | **Art. 69.** La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.<br>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. | **Art. 71.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.<br>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection. | |
| *Section 3.– Attributions législatives* | *Section 3.– De l'adoption des lois* | *Section 3.– De l'adoption des lois* | |
| **Art. 79.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption. | **Art. 71.** (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci. | **Art. 73.** (al. 1er) Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés des projets de loi. | |
| **Art. 80.** Le droit de soumettre des propositions de lois à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. | **Art. 71.** (2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député. | **Art. 73.** (al. 2) Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés. | |
| **Art. 81.** Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi. | **Art. 72.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés. | **Art. 75.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés. | |
| **Art. 82.** La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. | **Art. 72.** (2) La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. | **Art. 75.** (2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. | |
| **Art. 83.** (al. 1er) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal. | **Art. 72.** (4), (al. 1er) La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. | **Art. 75.** (3), (al. 1er) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. | |
| **Art. 83.** (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 72.** (4), (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>**Art. 67.** (al. 2, 2e et 3e phr.) Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 75.** (3), (al. 2) A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>**Art. 69.** (al. 2, 3e et 4e phr.) Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | |
| **Art. 84.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 72.** (5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 75.** (4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | |
| **Art. 85.** La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. | **Art. 72.** (6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. | **Art. 75.** (5) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 86.** L'initiative législative populaire est réglée par la loi. | **Art. 71.** (3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés. | **Art. 74.** Des électeurs peuvent prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer.<br>La loi détermine les conditions et procédures de cette initiative citoyenne. | |
| **Art. 87.** La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi. | **Art. 73.** (al. 1er) La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 76.** 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. | *transféré à la section 4.– Des autres attributions de la Chambre des Députés* |
| | **Art. 73.** (al. 2) D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat | | |
| *Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés* | *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des députés* | *Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des Députés* | |
| **Art. 88.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés. | **Art. 74.** La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | **Art. 77.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | |
| **Art. 89.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés. | **Art. 75.** La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement. | **Art. 78.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement. | |
| *Section 5.– Statut du député* | *Section 5.– Du statut du député* | *Section 5.– Du statut du député* | |
| **Art. 90.** 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. | **Art. 77.** 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. | **Art. 80.** 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 sa fonction. | |
| **Art. 91.** A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session. | **Art. 78.** A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. | **Art. 81.** A l'exception des cas visés par l'article 80, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br><br>L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés.<br><br>Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br><br>Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | |
| **Art. 92.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | | **Art. 82.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | |
| **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | |
| **Art. 93.** Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat. | **Art. 80.** (al. 1er) Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat. | **Art. 84.** (al. 1er) 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 secrétaires d'Etat. | |
| **Art. 94.** (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | **Art. 80.** (al. 2, 1re phr.) Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement. | **Art. 84.** (al. 2) Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | |
| **Art. 94.** (2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.<br><br>(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit:<br><br>„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | **Art. 81.** (al. 3) Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.<br><br>**Art. 80.** (al. 2, 2e et 3e phr.) Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions. | **Art. 85.** (al. 3) Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.<br><br>**Art. 84.** (al. 3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“ | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 95.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle. | **Art. 80.** (al. 3) Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle. | **Art. 84.** (al. 4) La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celles de député, de membre du Parlement européen, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'aux emplois et fonctions publics ou activité professionnelle. | |
| **Art. 96.** Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. | **Art. 79.** Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.<br>Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. | **Art. 83.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat. | *voir sous l'article 52 de la PPR* |
| **Art. 97.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 45.** (1), (al. 2) Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 47.** (1), (al. 2) Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | *transféré au chapitre 3.– Du Grand-Duc, section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* |
| **Art. 98.** (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.<br>(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement. | **Art. 81.** (al. 1er) Le Gouvernement exerce ses attributions collégialement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge.<br>Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. | **Art. 85.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.<br>Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. | |
| **Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement. | | | |
| **Art. 99.** (2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.<br>(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 103.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 108.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi. | |
| **Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. | **Art. 83.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés. | **Art. 87.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés. | |
| (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur fonction. | |
| (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 107.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re.– Des règles générales d'administration* |
| (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 83.** (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 87.** (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction. | |
| (5) (al. 1) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions. | **Art. 83.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | **Art. 87.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | |
| (al. 2) La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 101.** (5), (al. 3) Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. | **Art. 83.** (4) (1re phr.) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions.<br>(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | **Art. 87.** (4) (1re phr.) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction.<br>(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | |
| **Art. 101.** (5), (al. 4) L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire.<br>(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br>(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. | **Art. 83.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.<br>(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. | **Art. 87.** (4), (2e phr.) La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | |
| **Art. 102.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>(2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc. | **Art. 70.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence.<br>**Art. 82.** (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. | **Art. 72.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.<br>**Art. 86.** (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. | |
| | **Art. 82.** (3) La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. | **Art. 86.** (3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 102.** (3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement. | **Art. 82.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés. | **Art. 86.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés. | |
| (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat. | **Art. 82.** (4) Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. | **Art. 86.** (4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. | |
| | **Art. 82.** (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. | **Art. 86.** (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. | |
| **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | |
| **Art. 103.** (al. 1er, 1re phr.) Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. | **Art. 84.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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. | **Art. 88.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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. | *cf. aussi l'article 72 (3) du Conseil d'Etat, article non repris par la commission* |
| | | Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat. | |
| | Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br>La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi. | S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br>La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi. | |
| **Art. 103.** (al. 1er, 2e phr.) Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.<br>L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 72.** (4) (al. 3) Dans les cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.<br>**Art. 85.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 89.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | |
| **Chapitre 7.– *De la Justice*** | **Chapitre 7.– *De la Justice*** | **Chapitre 7.– *De la Justice*** | *la commission a fait sienne la subdivision préconisée par le Conseil d'Etat* |
| *Section 1.– Dispositions communes* | *Section 1.– De l'organisation de la Justice* | *Section 1.– De l'organisation de la Justice* | |
| **Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. | **Art. 86.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public. | **Art. 90.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public. | |
| **Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.<br>Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. | **Art. 93.** (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | **Art. 97.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | *voir sous la section 2.– Du statut des magistrats* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.<br><br>**Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 87.** Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. | **Art. 91.** Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière. | |
| **Art. 108.** Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **Art. 89.** (2e phr.) Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires. | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| **Art. 109.** L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | **Art. 95.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | |
| | **Art. 95.** (1) (al. 1er.) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87 | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 110.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **Art. 98.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice. | **Art. 102.** Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice. | *voir sous la section 4.– Des garanties du justiciable* |
| **Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 99.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 103.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | *voir sous la section 4.– Des garanties du justiciable* |
| | **Art. 100.** La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. | **Art. 104.** 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. | |
| **Art. 112.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 92.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | **Art. 96.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | | Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi. | |
| **Art. 113.** La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 90.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi. | **Art. 94.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution. | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 1re phr.) Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. | **Art. 95.** (1), (al. 2) Les juges sont inamovibles. | **Art. 99.** (2) Les magistrats du siège sont inamovibles. | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 2e phr.) Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. | **Art. 95.** (1), (al. 4) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | **Art. 99.** (3), (al. 2) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | |
| | **Art. 95.** (2), (al. 3) Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | | |
| **Art. 114.** (al. 1er, 3e phr.) Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. | | | |
| | **Art. 96.** Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | **Art. 100.** Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | |
| | **Art. 97.** Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94.<br>Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public. | **Art. 101.** Le Conseil national de la Justice fait les propositions pour la nomination des magistrats du siège et de ceux du ministère public.<br>Il instruit les affaires disciplinaires des magistrats du siège et de ceux du ministère public. | *voir sous la section 3.– Du Conseil national de la Justice* |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.<br>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences. | Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.<br>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la Justice et les modalités d'exercice de ses compétences. | |
| **Art. 114.** (al. 2) Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 95.** (1), (al. 3) La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.<br>**Art. 95.** (2), (al. 2) La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. | **Art. 99.** (3), (al. 1er) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. | |
| **Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. | **Art. 95.** (1), (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **Art. 95.** (1) (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| *Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire* | *Section 2.– Du statut des magistrats* | *Section 2.– Du statut des magistrats* | |
| **Art. 117.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.<br>(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | **Art. 98.** (1) Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la Justice.<br>(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.<br>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| *Section 3.– Des juridictions administratives* | | | *voir sous la section 1re.– De l'organisation de la Justice* |
| **Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 88.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 92.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | |
| (2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives. | **Art. 89.** La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires. | **Art. 93.** La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | |
| (3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | **Art. 95.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | |
| (4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi. | **Art. 95.** (1), (al. 1er) Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 99.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. | |
| **Art. 119.** (5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice. | **Art. 98.** (1) Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la Justice. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 94.** (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | **Art. 98.** (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. | |
| *Section 4.– De la Cour Constitutionnelle* | | | |
| **Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.<br>(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | | | |
| **Chapitre 8.– *Des relations internationales*** | | | *chapitre absorbé selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission* |
| **Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.<br>Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 44.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.<br>Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | **Art. 46.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités.<br>Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. | **Art. 5.** (al. 2) L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 5.** (al. 2) L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | |
| **Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 45.** (1), (al. 1er) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 47.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | |
| **Art. 124.** 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. | **Art. 41.** (al. 3, 2e phr.) Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. | **Art. 105.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. | |
| **Chapitre 9.– *De la Force publique*** | | | *chapitre absorbé selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission*<br>*voir sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br>*Section 1re. – Des règles générales d'administration*<br>*Section 2. – Des finances publiques*<br>*Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses* |
| **Art. 125.** L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi. | **Art. 104.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | **Art. 109.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | |
| **Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. | **Art. 76.** La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 79.** La Chambre des Députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. | |
| **Chapitre 10.– *Des Finances*** | | | *voir sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br>*Section 1re. – Des règles générales d'administration*<br>*Section 2. – Des finances publiques*<br>*Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses* |
| **Art. 128.** Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | **Art. 110.** (1) Tout impôt de l'Etat, toute exemption ou modération d'impôt, sont établis par la loi. | |
| **Art. 129.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 105.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 110.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées. | |
| **Art. 130.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | **Art. 110.** (3) Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. | |
| | [(…) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.] | **Art. 110.** (4) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune. | |
| **Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. | **Art. 106.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés. | **Art. 111.** (1) Tout emprunt à charge de l'Etat doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| (2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale.<br><br>Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | (2) Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | (2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | |
| **Art. 131.** (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | **Art. 106.** (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale | **Art. 111.** (4) Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale. | |
| **Art. 132.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 106.** (5) Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 111.** (5) Toute pension, tout traitement d'attente, toute gratification à la charge de l'Etat sont accordés par une loi. | |
| **Art. 133.** Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 107.** Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 112.** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | |
| **Art. 134.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | **Art. 108.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi. | **Art. 113.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.<br><br>(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| (3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | (4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés.<br><br>(2) La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés. | (4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.<br><br>(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés. | |
| **Art. 135.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | [**Art.** … Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.] | **Art. 114.** En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.<br><br>La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.<br><br>Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. | *voir sous la section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses sous le chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*<br><br>*voir aussi sous l'article 31 de la PPR* |
| **Chapitre 11.– *Des Communes*** | **Chapitre 10.– *Des communes*** | **Chapitre 10.– *Des communes*** | |
| **Art. 136.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. | **Art. 111.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. | **Art. 117.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. | |
| **Art. 136.** (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. | **Art. 112.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.<br><br>L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.<br><br>**Art. 112.** (1) (al. 3) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | **Art. 118.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu sur base du suffrage universel et par vote secret. | |
| **Art. 136.** (3), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal. | **Art. 113.** (1), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. | **Art. 119.** (1), (al. 1er) Les impôts au profit des communes sont déterminés par la loi. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 136.** (3), (al. 2) Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle. | **Art. 113.** (1), (al. 2) Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. | **Art. 119.** (1), (al. 2) Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de tutelle. | |
| **Art. 136.** (4), (1re et 2e phr.) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. | **Art. 113.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | **Art. 119.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | |
| | | **Art. 119.** (3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi. | |
| **Art. 136.** (4), (3e phr.) Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. | **Art. 114.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | **Art. 120.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi.<br>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 47. | |
| **Art. 136.** (5), (1re phr.) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. | **Art. 112.** (2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.<br>Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins. | **Art. 118.** (2) La commune est dirigée et administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. | |
| **Art. 136.** (5), (2e phr.) Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. | | | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 136.** (6), (1re phr.) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 111.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 117.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | |
| **Art. 136.** (6), (2e phr.) Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 115.** (3) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 121.** (2) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. | |
| **Art. 136.** (6), (3e phr.) La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi. | **Art. 115.** (2) La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public. | | |
| **Art. 136.** (7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 117.** (al. 1er) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions. | **Art. 123.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle. | |
| **Art. 136.** (8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. | **Art. 117.** (al. 2) Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois. | **Art. 123.** (al. 2) Le Conseil de Gouvernement peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. | |
| **Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **Art. 115.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. | **Art. 121.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 116.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.<br><br>Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées. | **Art. 122.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminées par la loi. | |
| | **Art. 118.** Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.<br><br>La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. | | |
| **Chapitre 12.– *Des Etablissements publics*** | **Chapitre 9.– *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*** | **Chapitre 9.– *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*** | |
| **Art. 138.** (1re phr.) La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. | **Art. 109.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.<br><br>**Art. 110.** (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales qui ont la personnalité juridique.<br><br>**Art. 109.** (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. | **Art. 115.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.<br><br>**Art. 116.** (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.<br><br>**Art. 115.** (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| **Art. 138.** (2e phr.) Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 110.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.<br><br>Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br><br>Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | **Art. 116.** (2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.<br><br>Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br><br>Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 47. | |
| **Chapitre 13.– *Dispositions particulières*** | **Chapitre 12.– *Des dispositions finales*** | **Chapitre 12.– *Des dispositions finales*** | |
| **Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | **Art. 21.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. | **Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. | *transféré au chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques* |
| **Art. 140.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 101.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 106.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. | *transféré au chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, section 1re – Des règles générales d'administration* |
| **Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 119.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 124.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | *voir sous le chapitre 11.– De la révision de la Constitution* |
| **Art. 142.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br><br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | **Art. 120.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br><br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | **Art. 125.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br><br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. | Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille des électeurs visés à l'article 62. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. | *voir sous le chapitre 11.– De la révision de la Constitution* |
| **Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | | | |
| **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.<br>Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | **Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi. | | |
| **Art. 145.** Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 121.** Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 126.** Les dispositions de l'article 53 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | |
| | **Art. 122.** Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. | **Art. 127.** Sous réserve des dispositions de l'article 129, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. | |

| *Proposition de révision* | *Avis du Conseil d'Etat* | *Texte proposé par la commission* | *Observations* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 123.** Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868. | **Art. 129.** Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions continuent de s'appliquer.<br>**Art. 130.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables. | |
| | **Art. 124.** La présente Constitution entre en vigueur le … . | **Art. 128.** La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans. | |
| | | **Art. 131.** Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution. | |



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

# 6030/18

# N° 6030[18]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


| | page |
|---|---|
| ***Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle*** | |
| 1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (24.11.2016) | 1 |
| 2) Texte coordonné | 7 |
| 3) Tableau comparatif | 33 |


*

## DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(24.11.2016)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements supplémentaires à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adoptés dans sa réunion du 23 novembre 2016.

Ces amendements résultent de la participation citoyenne initiée par la Chambre des Députés dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision précitée. Dans ses réunions des 11 et 18 novembre 2015, des 13, 18, 20 et 27 janvier 2016 et du 22 mars 2016, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a procédé à une première appréciation des idées pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet www.ärvirschléi.lu (la date limite de publication a été fixée au 15 octobre 2015) instauré par la Chambre des Députés dans le but d'associer tant la société civile que les institutions publiques aux travaux d'élaboration d'une nouvelle Constitution. Par la suite, des auditions publiques ont été organisées le 8 juillet 2016 afin de discuter de vive voix avec les participants de leurs contributions. Il s'en est dégagé que des modifications devraient être apportées au texte tel qu'amendé par la commission. Suite à son réexamen, la commission propose, d'une part, de compléter le texte par des articles/alinéas nouveaux et, d'autre part, de reformuler certaines dispositions. Ces amendements intègrent aussi les propositions de texte du Gouvernement formulées dans sa prise de position complémentaire du 24 juillet 2015 (doc. parl. 6030[16]) que la commission a partiellement fait siennes.

Vu que les amendements parlementaires de mai et juin 2015 n'ont pas encore été avisés par le Conseil d'Etat, il est proposé de reprendre l'ensemble des modifications apportées au texte de la proposition de révision initiale dans le nouveau texte coordonné ci-joint. Les amendements parlementaires de 2015 sont repris en caractères gras et italiques, les amendements nouvellement proposés sont marqués en caractères gras, italiques et doublement soulignés et les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a reprises sont relevées de manière visuelle par l'utilisation de caractères soulignés. Dans la lignée des observations formulées par la commission au mois de mai 2015, la numérotation des articles se dégageant de l'avis du Conseil d'Etat y est toujours indiquée à la fin des dispositions correspondantes.

En ce qui concerne le texte dont l'emplacement change suite à la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission, il est renvoyé aux observations afférentes formulées dans la lettre d'amendements du 15 mai 2015 (doc. parl. 6030[14]), lesquelles restent toujours valables.

En vue d'une comparaison aisée des dispositions de la proposition de révision, des propositions alternatives suggérées par le Conseil d'Etat et des propositions de modification de la commission, un tableau comparatif présentant parallèlement le texte de la proposition de révision, celui proposé par le Conseil d'Etat, celui retenu par la commission ainsi que les observations complémentaires se dégageant de l'avis du Conseil d'Etat et des amendements parlementaires est également annexé à la présente lettre.

*

## OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

Avant de passer à la présentation des amendements parlementaires, la commission tient à apporter les précisions suivantes:

- Les nouveaux amendements sont alignés sur la numérotation du texte amendé, à savoir le texte coordonné de juin 2015 (doc. parl. 6030[15]).
- Suite à l'introduction d'articles nouveaux, la numérotation des articles change. Une adaptation des renvois s'impose en conséquence.
- Par souci de cohérence rédactionnelle, il y a lieu d'aligner la formulation des paragraphes 2 et 3, alinéa 2 de l'article 50, de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 121 ainsi que de l'alinéa 2 de l'article 125 sur la loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.
- Dans sa prise de position complémentaire précitée, le Gouvernement propose d'insérer l'article 52 à la suite de l'article 56 de la proposition de révision telle qu'amendée afin de le rapprocher de la disposition régissant le cas d'incapacité temporaire du Chef de l'Etat.

  La commission adopte cette recommandation. L'article 52 devient ainsi le nouvel article 60.
- Etant donné qu'il n'existe à ce stade pas d'élément nouveau qui soit de nature à justifier une modification des dispositions relatives au Conseil national de la Justice et à la Cour suprême, la commission, en attendant que la Chambre des Députés et le Gouvernement se fassent une opinion définitive à ce sujet, a décidé de les maintenir dans la mouture des amendements soumis au Conseil d'Etat en date du 15 mai 2015.

*

## AMENDEMENTS

*Amendement 1 concernant le paragraphe 4 de l'article 33*

Le paragraphe 4 de l'article 33 est modifié comme suit:

„(4) ~~Chacun~~ Toute personne est libre de faire ses études ~~dans le Grand-Duché~~ au Luxembourg ou à l'étranger~~, et de fréquenter les universités de son choix,~~ ***de fréquenter les universités de son choix,*** ~~sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions,~~ sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi.

*Commentaire*

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat a proposé de reformuler l'article 32 initial (devenant l'article 33) de fond en comble et de faire „abstraction des différents échelons – fondamental, secondaire, supérieur – pour ne pas hypothéquer les évolutions législatives futures remettant en cause la subdivision ayant actuellement cours."

Par voie d'amendement parlementaire du 15 mai 2015, la commission a fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat, sauf à reformuler l'alinéa 3 du nouveau paragraphe 2 et l'alinéa 1er du nouveau paragraphe 3.

Etant donné que la reformulation de l'alinéa 3 du nouveau paragraphe 2 proposée par la commission mentionne tant l'enseignement public fondamental que secondaire, elle estime indiqué d'y faire également référence à l'enseignement supérieur. Elle suggère partant de rétablir une partie de la phrase initialement inscrite dans la proposition de révision 6030, à savoir „de fréquenter les universités de son choix".

*Amendement 2 concernant l'alinéa 2 de l'article 38*

L'alinéa 2 de l'article 38 est modifié comme suit:

„~~***Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant.***~~ ***Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.***"

*Commentaire*

Etant donné que selon l'esprit de la Convention internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant ne se limite pas seulement à l'Etat, mais vise tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, la commission propose de reformuler l'alinéa 2 de l'article 38 en reprenant l'alinéa 4 de l'article 22*bis* de la Constitution belge. Ainsi, dans toutes les décisions concernant les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

*Amendement 3 concernant l'introduction de nouveaux alinéas 3 et 4 à l'article 38*

L'article 38 est complété par des alinéas 3 et 4 nouveaux libellés comme suit:

„***L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.***

***L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne, en considération de son âge et de son discernement.***"

*Commentaire*

Les alinéas 3 et 4 nouveaux visent à renforcer la protection des droits de l'enfant. Ces nouveaux objectifs à valeur constitutionnelle, qui donnent une suite favorable aux nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne, s'inscrivent dans le principe général de l'intérêt supérieur de l'enfant.

A noter toutefois que ces alinéas n'excluent nullement l'application des articles sur les droits fondamentaux qui sont d'application générale. Ces dispositions visent à tenir compte de la situation spécifique de certaines catégories de personnes.

*Amendement 4 concernant l'alinéa 2 de l'article 42*

L'alinéa 2 de l'article 42 est modifié comme suit:

„~~***Il promeut la protection et le bien-être des animaux.***~~ **Il reconnaît aux animaux le statut d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.**"

*Commentaire*

Cette nouvelle disposition, qui s'inspire du projet de loi ayant pour objet d'assurer la dignité, la protection de la vie, la sécurité et le bien-être des animaux (doc. parl. 6994), vise à renforcer la protection des animaux. En ce faisant, la commission donne une suite favorable aux nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne.

Le terme „protéger" lui apparaît plus approprié comme il importe de prémunir les animaux contre les mauvais traitements leur infligés par les êtres humains.

Quant au terme „statut", il vaut sans distinction pour tous les animaux.

*Amendement 5 concernant l'introduction d'un article 43 nouveau*

Il est proposé d'introduire un nouvel article 43 libellé comme suit:

„***Art. 43. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.***

***L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.***"

*Commentaire*

Ce nouvel article tient compte des idées publiées en matière de protection du patrimoine et de la culture sur le site internet précité.

L'alinéa 1er, qui s'inspire de l'article 23 de la Constitution belge, consacre l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel, c'est-à-dire le droit de tous les résidents d'être initiés, de contribuer et de participer aux activités culturelles, sans distinction de nationalité, d'âge, de sexe ou de situation économique et sociale. Une partie de la population, qu'elle souffre d'un handicap ou qu'elle vive dans une situation économique ou sociale difficile, est exclue de la vie culturelle. Or, la culture, constituant un outil de développement des capacités individuelles et collectives et jouant un rôle important dans la lutte contre l'exclusion sociale, doit être rendue accessible à tous. Il y a donc lieu de garantir l'accès de chaque individu à toute forme de culture, faute de quoi, l'épanouissement personnel ne sera pas possible.

L'alinéa 2 a trait à la protection du patrimoine culturel. Au regard des conflits d'intérêts qui peuvent se présenter en matière de protection du patrimoine culturel, il est censé donner un signal clair de la volonté de l'Etat d'en faire une priorité sociétale. Cette disposition vise tant le patrimoine matériel qu'immatériel.

*Amendement 6 concernant l'introduction d'un article 44 nouveau*

Il est proposé d'introduire un nouvel article 44 libellé comme suit:

„***Art. 44. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique.***"

*Commentaire*

En s'inspirant d'une idée afférente publiée sur le site internet précité et, afin de relever l'importance du développement de la recherche dans une société moderne, la commission propose d'instaurer une obligation supplémentaire pour l'Etat qui est celle de la promotion de la liberté de la recherche scientifique. Il reviendra à l'Etat de décider de la manière dont il entend promouvoir cette liberté.

A souligner que la liberté de la recherche scientifique n'est pas absolue. Elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science.

*Amendement 7 concernant l'introduction d'un article 45 nouveau*

Il est proposé d'introduire un nouvel article 45 libellé comme suit:

„**Art. 45. L'Etat garantit le dialogue social.**"

*Commentaire*

Face aux sollicitations d'ancrer dans la Constitution les partenaires sociaux associés par voie consultative au fonctionnement des institutions de l'Etat, la commission propose d'y introduire la notion du dialogue social. Cette notion, qui constitue une caractéristique du „modèle luxembourgeois", vise tous les organes professionnels impliqués dans le dialogue social. Elle englobe également l'organisation du dialogue entre employeurs et salariés au niveau de l'entreprise.

*Amendement 8 concernant l'introduction d'un article 55 nouveau*

Il est proposé d'introduire un nouvel article 55 libellé comme suit:

„***Art. 55. Le patrimoine de la Famille grand-ducale est exclu de la dévolution successorale telle que prévue par la loi. Ce patrimoine qui relève de la propriété du Membre de la Famille grand-ducale assumant les fonctions de Chef de l'Etat est affecté à ces fonctions et destiné à en préserver le prestige et la représentation. Il ne peut faire l'objet d'une dévolution fidéicommissaire qu'au profit du successeur aux fonctions de Chef de Famille et de Chef de l'Etat.***"

*Commentaire*

La commission, se ralliant au raisonnement du Gouvernement, fait sienne la proposition de texte qu'il a formulée dans sa prise de position complémentaire, sauf à remplacer les termes „les règles du droit commun", étrangers à la Constitution, par ceux de „la loi".

La reprise dans le texte de la Constitution d'une disposition clé du pacte de famille de la maison de Nassau permet d'abandonner toute référence générale à ce pacte de nature essentiellement privée qui ne saurait produire des effets juridiques que dans la mesure où il est conforme à la loi.

La commission est toutefois à se demander si le texte proposé n'est pas formulé de manière trop absolue du fait qu'il induit la question du droit du Chef de l'Etat de disposer librement du patrimoine de la Famille grand-ducale.

*Amendement 9 concernant l'alinéa 1er de l'article 59*

L'alinéa 1er de l'article 59 est modifié comme suit:

„**Art. ~~47.~~ ~~56.~~ 59.** Si ~~à la mort~~ au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans ~~le délai prévu à l'article 46~~ les dix jours à l'effet de pourvoir***, sur proposition du Gouvernement,*** à la régence."

*Commentaire*

En ce qui concerne la désignation du Régent, le Gouvernement entend se voir conférer un droit d'initiative et propose de modifier la condition inscrite à l'article 56 de la proposition de révision telle qu'amendée, à savoir que le régent doit faire partie de l'ordre de succession au trône.

Le texte proposé au premier alinéa de l'article 56 prendrait ainsi la teneur suivante:

„**Art. 56.** Si au décès du Chef de l'Etat, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence."

Quant à l'alinéa 3 du même article, il prendrait la teneur qui suit:

„La régence sera confiée à une seule personne majeure, soit le conjoint du Chef de l'Etat, soit un membre de la Famille grand-ducale qui fait partie des personnes visées à l'article 53, paragraphe 1er."

La commission maintient sa position que la régence ne peut être confiée qu'à une personne se trouvant dans l'ordre de succession au trône, que ce soit en cas de minorité du successeur du Chef de l'Etat ou d'impossibilité temporaire de celui-ci d'exercer ses attributions constitutionnelles. Le texte proposé par le Gouvernement dans sa prise de position complémentaire est partant rejeté, à l'exception du bout de phrase „sur proposition du Gouvernement" qui est repris par la commission. La Chambre des Députés reste toutefois souveraine pour accepter ou refuser la personne proposée par le Gouvernement. En cas de refus, le Gouvernement se trouve dans l'obligation de formuler une nouvelle proposition.

*Amendement 10 concernant l'intitulé de la section 1re du chapitre 4*

L'intitulé de la section 1re du chapitre 4 prend la teneur suivante:

„*Section 1re. – ~~Fonctions et composition~~ De la représentation* ***~~de la Nation~~ du pays***"

*Commentaire*

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement 11.

*Amendement 11 concernant l'alinéa 1er de l'article 64*

L'alinéa 1er de l'article 64 est modifié comme suit:

„**Art. *~~61.~~ ~~60.~~ 64.*** La Chambre des Députés représente ***~~la Nation~~ le pays***. ~~Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.~~ Elle exerce le pouvoir législatif."

*Commentaire*

Par voie d'amendement parlementaire du 15 mai 2015, la commission a fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de remplacer le terme de „pays" par celui de „Nation".

La notion de „pays", inscrite dans la proposition de révision initiale et reprise de la Constitution en vigueur, est plus large en ce qu'elle englobe l'ensemble de la population, la commission propose donc de la réintroduire à l'article 64. Elle constitue à l'origine une formule de compromis entre les tenants

de la théorie de la souveraineté nationale et ceux de la souveraineté populaire. Comme notre régime constitutionnel comporte des éléments des deux conceptions, la commission opte pour le maintien de la formule en vigueur, qui n'a guère donné lieu à des contestations.

*Amendement 12 concernant la suppression de l'article 74 et l'introduction d'un nouvel article 79*

L'article 74 est supprimé et il est introduit un nouvel article 79 libellé comme suit:

„***Art. 79. La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.***"

*Commentaire*

Le projet de loi 5132 relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum visait à introduire dans notre système politique l'idée de l'initiative populaire inscrite dans le programme gouvernemental de 1999. Dans son avis du 12 octobre 2004 (doc. parl. 5132[5] et 3762[1]), le Conseil d'Etat s'y est opposé au motif que „toute initiative populaire en matière législative nécessite la modification préalable de la Constitution". C'est la raison pour laquelle une disposition relative à l'initiative populaire a été insérée dans la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030). L'article 86 initial (devenu sous une forme modifiée l'article 74) a eu pour objet de prévoir une troisième forme d'initiative législative pouvant être exercée directement par les citoyens électeurs dans les conditions à fixer par la loi. Suite aux diverses idées publiées en la matière sur le site internet précité, la commission a décidé de revenir sur la question de l'initiative citoyenne. Il résulte des discussions en commission qu'elle opte à présent pour une approche plus restrictive en ce qui concerne l'intervention du citoyen électeur dans le processus législatif. Elle considère que l'initiative législative doit être réservée au pouvoir exécutif et aux députés. Voilà pourquoi elle propose de transférer l'article 74 (devenant l'article 79) à la Section 4. – Des autres attributions de la Chambre des Députés. En l'inscrivant dans cette section, il ressort clairement qu'il s'agit d'une prérogative de la Chambre des Députés.

L'article 79 reprend sous une forme modifiée le libellé de l'article 74. Etant donné que l'instrument de l'initiative citoyenne n'existe pas dans notre système juridique actuel, la commission est d'avis que la Constitution ne devrait pas se limiter à fixer uniquement la base légale et reléguer à la loi le soin de déterminer les conditions et les procédures de l'initiative citoyenne. Elle propose donc d'inscrire les conditions dans le texte constitutionnel, à savoir qu'une proposition motivée (présentée sous forme d'une proposition de loi) doit émaner d'un comité d'initiative composé de cent vingt-cinq électeurs et doit avoir obtenu des signatures de soutien d'au moins douze mille cinq cents électeurs.

Quant à la procédure, elle estime qu'elle doit être fixée par le Règlement de la Chambre des Députés comme il s'agit d'une question de fonctionnement interne. Le Règlement de la Chambre des Députés est, d'autant plus, soumis à des règles de modification plus souples qu'une loi ordinaire. L'exercice du contrôle de recevabilité (contrôle formel) pourrait être conféré à la Conférence des Présidents afin de faire correspondre la procédure avec celle applicable à une proposition de loi d'un député. Le contrôle quant au fond revient, selon le texte proposé, à la Chambre des Députés qui doit se prononcer en séance publique sur la proposition motivée. Toutefois, avant la discussion suivie du vote en séance publique, il faut que le texte en question soit renvoyé à une commission parlementaire en vue de la rédaction d'un rapport avec la possibilité de proposer des amendements.

Vu que la Chambre des Députés garde, face à une proposition d'initiative citoyenne, l'intégralité de son pouvoir pour décider des suites qu'elle entend y réserver, la question d'exclure certaines matières perd toute son importance. L'appréciation souveraine du suivi réservé à une proposition d'initiative citoyenne implique que seul un vote favorable de la Chambre des Députés déclenche la procédure législative. Le rejet par une majorité de la Chambre des Députés met définitivement fin à une proposition d'initiative citoyenne. Un référendum ne saurait donc être exigé sur une proposition d'initiative citoyenne rejetée.

Par souci de faciliter la collecte des signatures, la commission est d'avis qu'une procédure électronique devra être instaurée.

*Amendement 13 concernant l'introduction d'un nouvel article 84*

Il est proposé d'introduire un nouvel article 84 libellé comme suit:

„**Art. 84. La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne de l'Ombudsman.**"

*Commentaire*

Cette proposition, qui tient compte d'une revendication formulée sur le site internet précité, part de la prémisse que le Médiateur est une émanation de la Chambre des Députés et ne constitue pas une institution au même titre que le Conseil d'Etat par exemple. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'évoquer ses compétences dans le texte constitutionnel.

La commission propose de recourir à la dénomination „Ombudsman" afin d'éviter toute confusion avec les médiateurs privés œuvrant dans des domaines divers.

L'ancrage constitutionnel de la fonction de l'Ombudsman rend impossible son abrogation par la voie législative.

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués.

*Le Président de la Chambre des Députés,*
Mars DI BARTOLOMEO

*

## TEXTE COORDONNE

### PROPOSITION DE REVISION

**portant *~~modification et nouvel ordonnancement de la~~ instauration d'une nouvelle* Constitution**

Chapitre 1er. – *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1re. – De l'Etat, de sa forme politique~~, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine~~ et de la souveraineté*

**Art. 1er.** Le ~~Grand-Duché de~~ Luxembourg est un Etat ~~de droit~~ démocratique, libre, indépendant et indivisible. (Art. 1er)

**Art. 2.** Le ~~Grand-Duché de~~ Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. ***Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle***. (Art. 2)

Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme. (Art. 2)

Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg". (Art. 2)

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. (Art. 3)

~~Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays.~~

~~**Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale.~~ (Art. 41, al. 1er)

**Art. 4.** (nouveau)

**Art. 4.** ***(1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.*** (Art. 4 (4))

***(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.*** (Art. 4 (1))

***(3) La loi définit les armoiries de l'Etat.*** (Art. 4 (2))

***(4) L'hymne national est „Ons Heemecht".*** (Art. 4 (3))

~~**Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.~~ (Art. 26)

**Art. 5.** (nouveau)

**Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. (Art. 5)

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

*Section 2. – Du territoire*

**Art. 6.** ~~***Nulle***~~ ***Toute*** cession, ~~***nul***~~ ***tout*** échange, ~~***nulle***~~ ***toute*** adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 6)

**Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux ~~des arrondissements judiciaires ou administratifs,~~ des cantons, ~~et~~ des communes et des arrondissements judiciaires ~~ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi~~ sont déterminés par la loi. (Art. 7)

**Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg~~,~~ ***et*** le siège ~~***de la Chambre des Députés et du Gouvernement***~~ ***des institutions constitutionnelles***. (Art. 8)

~~Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves.~~

*Section 3. – De la nationalité et des droits politiques*

**Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi. (Art. 9)

~~La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.~~

~~Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.~~

~~***Art. 10. Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois.***~~ (Art. 16 (4))

**Art. 10.** (nouveau)

**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois. (Art. 10, al. 1er)

~~***La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.***~~ (Art. 10, al. 2)

~~***La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne.***~~ (Art. 10, al. 3)

***Sans préjudice de l'article ~~62~~ 66, paragraphes 1 et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.*** (Art. 10, al. 2 et 3)

**Art. 11.** (ancien article 17, al. 2)

**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. (Art. 11)

Chapitre 2. – ~~*Des libertés publiques et des droits fondamentaux*~~
*Des droits et libertés*

*Section 1re. –* ~~*Dignité*~~ *Des droits fondamentaux*

**Art.** ~~**11.**~~ **12.** La dignité humaine est inviolable. (Art. 12)

**Art.** ~~**12.**~~ **13.** (1) ~~La peine de mort ne peut être établie.~~ Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. (Art. 13 (1))

**~~Art. 13.~~** (2) Nul ne peut être soumis à la torture~~,~~ ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. (Art. 13 (2), al. 1er)

*La peine de mort ne peut **pas** être établie.* (Art. 13 (2), al. 2)

~~**Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.~~ (Art. 37)

**Art. 14.** (nouveau)

**Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. (Art. 14)

**Art. 15.** ~~L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.~~ Toute personne a droit au respect de sa vie privée. (Art. 15)

*Section 2. – ~~Egalité~~ Des libertés publiques*

**Art. 16.** (1) ~~Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.~~ *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.* (16 (1))

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. (Art. 16 (1))

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. (Art. 16 (2))

(3) *Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.* (Art. 16 (3))

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. (Art. 16 (3), al. 2)

~~**Art. 17.** Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.~~ (Art. 16 (1))

~~Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois.~~ (Art. 11)

***Art. 17. (ancien article 10)***

***Art. 17. Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.*** (Art. 16 (4))

*~~Section 3.– Libertés~~*

**Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie. (Art. 17 (1)) ~~Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.~~

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans ***la forme*** qu'elle prescrit. (Art. 17 (2))

(3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu ~~de l'ordonnance~~ d'une décision de justice motivée ~~du juge~~, qui doit être ***~~signifiée~~ notifiée*** au moment de l'arrestation~~,~~ ou au plus tard dans les vingt-quatre heures. (Art. 17 (3))

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. (Art. 17 (3), al. 2)

**Art. 19.** ***~~Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.~~ Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.*** (Art. 18)

**Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. (Art. 19)

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi. (Art. 19, al. 2)

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. (Art. 19, al. 3)

~~**Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.~~

**Art. ~~22.~~ *21.*** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. (Art. 20)

***Art. 22. (ancien article 139)***

***Art. 22.*** *Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi*, qui *en détermine la formule.* (Art. 21)

~~**Art. 23.** 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 établis par la loi.~~ (Art. 35)

**Art. ~~24.~~ *23.*** La liberté de manifester ses opinions ~~par la parole en toutes matières,~~ et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des ***~~délits~~ infractions*** commis***es*** à l'occasion de l'exercice de ces libertés. ***~~La censure ne pourra jamais être établie.~~*** (Art. 22, al. 1)

***La censure ne peut pas être établie.*** (Art. 22, al. 2)

***Art. 24. (anciens articles 28 et 29)***

***Art. 24.*** La liberté de manifester ses ***convictions*** philosophiques ou religieuses, ***celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties.*** (Art. 23, al. 1er)

***Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.***

***La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.***

**Art. 25.** ***~~La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable.~~ Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique.*** ~~*Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police.*~~ ***Ce droit*** ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. (Art. 24)

**Art. 26.** ~~La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable.~~ Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. (Art. 25)

***Art. 27. (ancien article 5)***

***Art. 27.*** *Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.* (Art. 26)

***Art. 28. (ancien article 33, al. 2)***

***Art. 28.*** Les libertés syndicales sont garanties. (Art. 27, al. 1)

La loi organise l'exercice du droit de grève. (Art. 27, al. 2)

***Art. 29. (ancien article 38)***

***Art. 29. Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.*** (Art. 28 (1))

***Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.*** (Art. 28 (2))

**Art. ~~27.~~ 30.** ~~Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.~~ Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications. (Art. 29, al. 1)

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas ~~spécialement~~ prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. (Art. 29, al. 2)

~~***Art. 28. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.***~~ (Art. 23)

~~***Art. 29. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.***~~

~~**Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.~~

~~***Art. 31. L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.***~~ (Art. 23, al. 2)

***Art. 31. (nouveau)***

***Art. 31. En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, t***oute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins ***et dans les conditions déterminées par la loi.*** (Art. 30, al. 1er)

***Art. 32. (nouveau)***

***Art. 32.*** Le droit d'asile est garanti dans les conditions ***déterminées*** par la loi. (Art. 31)

**Art.** ~~***32.***~~ ***33.*** (1) Toute personne a droit à l'éducation. ~~L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.~~ (Art. 32 (1))

~~Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.~~

~~La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.~~

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès. (Art. 32 (2), al. 1er)

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi. (Art. 32 (2), al. 2)

***L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.*** (Art. 32 (2), al. 3)

(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. (Art. 32 (3), al. 1er).

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. (Art. 32 (3), al. 2)

(4) ~~Chacun~~ Toute personne est libre de faire ses études ~~dans le Grand-Duché~~ au Luxembourg ou à l'étranger~~, et de fréquenter les universités de son choix,~~ ***de fréquenter les universités de son choix,*** ~~sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions,~~ sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. (Art. 32 (4))

***Art. 34. (ancien article 34)***

***Art. 34.*** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes. (Art. 33)

***Art. 35. (ancien article 35, al. 1er)***

***Art. 35.*** *La liberté du commerce et de l'industrie* ainsi que de *l'exercice de la profession libérale et* de l'activité *agricole* est *garantie, sauf les restrictions* **déterminées** *par la loi.* (Art. 34)

***Art. 36. (ancien article 23)***

***Art. 36.*** *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.* (Art. 35)

### *Section 3. – Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable (nouvelle)*

***Art. 37. (nouveau)***

***Art. 37.*** Toute limitation de l'exercice ***des droits fondamentaux,*** des libertés publiques ***et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution*** doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. (Art. 36)

### *Section 4.– ~~Solidarité et citoyenneté~~ Des objectifs à valeur constitutionnelle*

***Art. 38. (ancien article 14)***

***Art. 38.*** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale. (Art. 37, al. 1er)

***~~Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant.~~ Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.*** (Art. 37, al. 2)

***L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.***

***L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne, en considération de son âge et de son discernement.***

**Art. ~~*33.*~~ 39.** ~~La loi~~ L'Etat garantit le droit au travail et ~~l'Etat~~ veille à assurer ~~à chaque citoyen~~ l'exercice de ce droit. (Art. 38, al. 1)

~~La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève.~~ (Art. 27)

~~**Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.~~ (Art. 33)

***Art. 40. (nouveau)***

***Art. 40. L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap.*** (Art. 38, al.2)

~~**Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi.~~ (Art. 34)

~~En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.~~ (Art. 109 (3); Art. 110 (2), al. 1er)

~~La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.~~

~~**Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.~~ (Art. 40, al. 1er)

~~Il promeut la protection et le bien-être des animaux.~~ (Art. 40, al. 2)

**Art. ~~*37.*~~ *41.*** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre ***dignement et disposer ~~dans~~ d'***un logement approprié. (Art. 39)

***Art. 42. (ancien article 36)***

***Art. 42.*** *L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.* (Art. 40, al. 1er)

~~***Il promeut la protection et le bien-être des animaux.***~~ **Il reconnaît aux animaux le statut d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.** (Art. 40, al. 2)

~~***Art. 38. Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.***~~

~~***Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens.***~~ (Art. 28)

~~**Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement.~~ (Art. 102)

~~**Art. 40.** 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. 103 (3))

~~***Art. 41. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire.***~~ (Art. 4 (4), 2ème phrase)

~~***L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise.***~~ (Art. 4 (4) 1ère phrase)

***Art. 43. (nouveau)***

***Art. 43. L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.***

***L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.***

***Art. 44. (nouveau)***

***Art. 44. L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique.***

***Art. 45. (nouveau)***

***Art. 45. L'Etat garantit le dialogue social.***

Chapitre 3. – *Du Grand-Duc*

*Section ~~2.~~ 1re. – ~~Des pouvoirs du Grand-Duc~~ De la fonction du Chef de l'Etat*

***Art. ~~43.~~ 46. (ancien article 4)***

Art. ~~43.~~ 46. Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. (Art. 41, al. 1er)

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. (Art. 41, al. 2)

Sa personne est inviolable. (Art. 41, al. 3, 1ère phrase)

**Art. ~~52.~~ ~~44.~~ 47.** Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat n'a d'autres ~~pouvoirs~~ attributions que ~~ceux~~ celles que lui ~~attribuent~~ accordent la Constitution et les lois ~~particulières votées en vertu de la Constitution même~~. (Art. 42, al. 1er)

Il exerce ~~le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays~~ conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif. (Art. 42, al. 2)

~~***Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable.***~~

~~**Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable.~~ (Art. 41, al. 3, 1ère phrase)

***Art. ~~45.~~ 48. (ancien article 52, alinéa 3)***

***Art. ~~45.~~ 48. Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité.*** (Art. 43)

***Art. ~~46.~~ 49. (ancien article 121)***

***Art. ~~46.~~ 49.*** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités. (Art. 44, al. 1er)

Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. (Art. 44, al. 2)

**Art. ~~54.~~ ~~47.~~ 50.** (1) Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires ~~pour~~ à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 45 (1))

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. (Art. 45 (1), al. 2)

~~**Art. 55.**~~ (2) Dans les matières réservées ~~à la loi~~ ***à la loi*** par la Constitution ~~***à la loi***~~, ~~le Grand-Duc~~ il ne peut prendre des règlements et arrêtés ~~***qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises***~~. (Art. 45 (2))

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. (Art. 45 (3), al. 1er)

Dans les matières réservées ~~***par la Constitution***~~ à la loi ***par la Constitution***, ~~***les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises***~~. Dans les conditions ***déterminées par*** la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. (Art. 45, (3), al. 2)

(4) ~~***Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.***~~ ~~*La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.*~~ ***Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.*** (Art. 45 (4), al. 1er)

*La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.* (Art. 45 (4), al. 2)

**Art. ~~56.~~ ~~48.~~ 51.** Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions ~~***fixées***~~ ***déterminées*** par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les ~~***juges***~~ ***juridictions***~~, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.~~ (Art. 46)

**Art. ~~57.~~ ~~49.~~ 52.** Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. (Art. 47)

~~**Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.~~ (Art. 57)

**Art. ~~59.~~ ~~50.~~ 53.** Le ~~***Grand-Duc***~~ ***Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant*** touche***nt*** sur le budget de l'Etat une dotation annuelle~~***, qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.***~~ (Art. 49 (2), 1ère phrase)

Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité ~~***civile***~~ ***juridique***. (Art. 49 (1))

**Art. ~~60.~~ ~~51.~~ 54.** Le Palais ~~G~~grand-~~D~~ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés ~~à l'habitation du Grand-Duc~~ au Chef de l'Etat. (Art. 50)

~~***Art. 52. (nouveau)***~~

~~***Art. 52. Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.***~~

***Art. 55. (nouveau)***

***Art. 55. Le patrimoine de la Famille grand-ducale est exclu de la dévolution successorale telle que prévue par la loi. Ce patrimoine qui relève de la propriété du Membre de la Famille grand-ducale assumant les fonctions de Chef de l'Etat est affecté à ces fonctions et destiné à en préserver le prestige et la représentation. Il ne peut faire l'objet d'une dévolution fidéicommissaire qu'au profit du successeur aux fonctions de Chef de Famille et de Chef de l'Etat.***

*Section ~~1.~~2. – ~~De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance~~*
*De la monarchie constitutionnelle*

**Art. ~~42.~~ ~~53.~~ 56.** (1) ~~Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont~~ La fonction de Chef de l'Etat est héréditaires dans la descendance directe~~, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau,~~ de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et ~~de~~ par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder. (Art. 51 (1))

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ***ne*** s'appliquent ***qu'***à l'auteur. (Art. 51 (2), al. 1er)

***Lorsque des*** circonstances exceptionnelles ***le commandent***, la Chambre des ***D***éputés peut ***exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée***. (Art. 51 (2), al. 2)

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. (Art. 51 (3))

**Art. ~~43.~~ ~~54.~~ 57.** A défaut de ~~descendance de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau~~ successeur, la Chambre des Députés ~~pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg~~ se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. (Art. 52)

~~A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône.~~

~~**Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.~~

**Art. ~~45.~~ ~~55.~~ 58.** (1) Le Grand-Duc ~~ne prend possession du trône qu'après avoir~~ exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté~~,~~ devant ~~les membres de~~ la Chambre des Députés~~,~~ le serment suivant: ***„Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles."***

~~„***Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles.***" (Art. 53 (1))~~

~~**Art. 46.** (2) A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent.~~ Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc. (Art. 53 (2))

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat. (Art. 53 (3))

**Art. ~~47.~~ ~~56.~~ 59.** Si ~~à la mort~~ au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans ~~le délai prévu à l'article 46~~ les dix jours à l'effet de pourvoir***, sur proposition du Gouvernement,*** à la régence. (Art. 54, al. 1er)

~~**Art. 48.**~~ Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité ***temporaire*** de remplir ses ~~fonctions~~ attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article ~~***55***~~ ***58***, le ~~Conseil de~~ Gouvernement~~,~~ ~~après avoir fait constater cette impossibilité,~~ en informe la Chambre des Députés, qui ~~doit être convo-~~

~~quée~~ se réunit dans les dix jours~~,~~ à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence. (Art. 54, al. 2)

**~~Art. 49.~~** La régence ne peut être ~~conférée~~ confiée qu'à une seule personne~~,~~ qui doit être majeure et ~~être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42~~ faire partie des personnes visées à l'article ***~~53~~ 56***, paragraphe 1er. (Art. 54, al. 3)

Le ~~r~~Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment ~~prévu à l'article 45~~ suivant: ***„Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles."*** (Art. 54, al. 4)

~~Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg.~~

***Art. 60. (nouveau)***

***Art. 60. Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.***

**Art. *~~50.~~ ~~57.~~ 61.*** A ~~la date de la mort~~ partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ~~et~~ ou du constat de son impossibilité de remplir ses ~~fonctions~~ attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment ~~de son~~ du successeur ~~ou du régent~~, ~~les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont~~ la fonction du Chef de l'Etat est exercée~~s, au nom du peuple luxembourgeois,~~ par le ~~Conseil de~~ Gouvernement~~, et sous sa responsabilité~~. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. (Art. 55)

**Art. *~~51.~~ ~~58.~~ 62.*** Le Grand-Duc peut ***~~déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale~~ se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article ~~53~~ 56, paragraphe 1er*** **et** qui porte le titre de ~~l~~Lieutenant-~~r~~Représentant du Grand-Duc. (Art. 56, al. 1er)

Le ~~l~~Lieutenant-~~r~~Représentant du Grand-Duc ~~remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et~~ n'entre en fonction qu'après avoir prêté ***devant la Chambre des Députés*** le serment ***~~prévu à l'article 45 suivant~~***~~. Il doit résider au Grand-Duché.~~: ***„Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement ma fonction."*** (Art. 56, al. 2)

***Art. ~~59.~~ 63. (ancien article 58)***

***Art. ~~59.~~ 63.*** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. (Art. 57)

Chapitre 4. – *De la Chambre des Députés*

*Section 1re. – ~~Fonctions et composition~~ De la représentation* ~~**de la Nation**~~ ***du pays***

**Art. *~~61.~~ ~~60.~~ 64.*** La Chambre des Députés représente ***~~la Nation~~ le pays***. ~~Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché.~~ Elle exerce le pouvoir législatif. (Art. 59, al. 1er)

*Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que* l'intérêt général. (Art. 59, al. 2)

**Art. *~~62.~~ ~~61.~~ 65.*** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. ~~Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.~~ (Art. 60 (1); 60 (4), al. 2))

(2) ~~L'élection est directe.~~ *Les députés sont élus pour cinq ans.* (Art. 60(2))

(3) *L'élection est directe.* ~~Les députés sont élus~~ Elle a lieu sur la base du suffrage universel ~~pur et simple~~, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral ~~et suivant les règles à déterminer par la loi~~. (Art. 60 (3), al. 1er)

(4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:
– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. (Art. 60 (4))

*Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.* (Art. 60, (4), al. 2)

**Art. ~~*63.*~~ ~~*62.*~~ *66.** (1) Pour être électeur, il faut~~:~~ être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans. (Art. 61 (1))

~~1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;~~
~~2° jouir des droits civils et politiques;~~
~~3° être âgé de dix-huit ans accomplis.~~

~~Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée.~~

~~**Art. 64.**~~ (2) Pour être éligible, il faut~~:~~, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 61 (2))

~~1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;~~
~~2° jouir des droits civils et politiques;~~
~~3° être âgé de dix-huit ans accomplis;~~
~~4° être domicilié dans le Grand-Duché.~~

~~Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise.~~

~~**Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:~~
~~1° les condamnés à des peines criminelles;~~
~~2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation.~~

~~Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.~~

~~Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale.~~

(3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. (Art. 61 (3))

**Art. ~~*66.*~~ ~~*63.*~~ *67.** ~~(1)~~ Le mandat de député est incompatible~~:~~ ***avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'Etat.*** (Art. 62, al. 1er)

~~***1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;***~~
~~***2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;***~~
~~3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;~~
~~4° avec celles de membre de la Cour des comptes;~~
~~5° avec celles de commissaire de district;~~
~~6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;~~
~~7° avec celles de militaire de carrière en activité de service.~~

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. 62, al. 2)

~~(2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions.~~ (Art. 63 (3))

**Art.** ~~***67.***~~ ~~***64. 68.***~~ (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi ~~salarié~~ rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ~~***ses***~~ ***sa*** fonction***s*** qu'en vertu d'une nouvelle élection. (Art. 63 (1))

~~**Art. 68.**~~ (2) Le député~~***, qui a été***~~ appelé ~~***aux***~~ ***à la*** fonction***s*** de membre du Gouvernement ~~***et qui quitte ces fonctions***~~***, perd son mandat de député. Il*** est réinscrit ~~***de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus***~~. (Art. 63 (2), al. 1er)

Il en ~~sera~~ est de même du député suppléant qui, appelé ~~***aux***~~ ***à la*** fonction***s*** de membre du Gouvernement, ~~***aura***~~ renonc***ée*** au mandat de député lui échu au cours de ~~***ces***~~ ***cette*** fonction***s***. (Art. 63 (2), al. 2)

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription ~~sera~~ est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. (Art. 63 (2), al. 3)

(3) *Les* personnes qui se trouvent *dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat* de député et leur emploi ou activité. (Art. 63 (3))

~~**Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir.~~

~~**Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans.~~

*Section 2. –* ~~*Organisation et fonctionnement*~~ *De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des* ***D****éputés*

**Art.** ~~***71. 65. 69.***~~ (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et ~~juge~~ pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. ***Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.*** (Art. 64 (1))

***Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.***

(2) A leur entrée en fonction***s***, les députés prêtent en séance publique le serment ~~***prévu par le règlement.***~~ ***qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.“*** (Art. 64 (2))

~~(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés.~~

(3) Les fonctions de la Chambre des ***D***éputés cessent ***avec l'assermentation des députés nouvellement élus***. (Art. 64 (3))

***Art.*** ~~***66.***~~ ***70. (ancien article 75)***

**Art.** ~~***66.***~~ ***70.*** La Chambre des Députés détermine par son ~~***r***~~***R***èglement son organisation~~, y compris l'engagement et le statut de son personnel~~, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. ***Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.*** (Art. 68 (1))

**Art.** ~~***72.***~~ ~~***67.***~~ ***71.*** ~~A chaque session, l~~L***a*** Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. (Art. 65)

**Art.** ~~***73.***~~ ~~***68.***~~ ***72.*** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par ~~le~~ son ~~***r***~~***R***èglement. (Art. 66)

**Art.** ~~***74.***~~ ~~***69.***~~ ***73.*** ~~Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.~~ *La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.* (Art. 67, al. 1er)

~~La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.~~ *Toute résolution est prise à la majorité* ~~***absolue***~~ *des suffrages.* ***Les abstentions***

***n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.*** *Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.* (Art. 67, al. 2)

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. (Art. 67, al. 3)

Le ~~*r*~~***R****èglement* détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des ***D***éputés. (Art. 67, al. 4)

~~***Art. 75. La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.***~~ (Art. 68 (1))

~~**Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.~~ (Art. 64 (1))

~~***(2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.***~~ (Art. 68 (2))

~~***(3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire.***~~

**Art.** ~~*77. 70. 74.*~~ La Chambre des Députés ~~***doit se réunir***~~ ***se réunit*** en séance publique~~, ***même en cas de dissolution,***~~ à la demande ***motivée*** du ~~***Grand-Duc***~~ ***Gouvernement*** ~~***sur un ordre de jour proposé par lui***~~ ***ou d'un tiers des députés***.

~~***Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés.***~~

**Art.** ~~*78. 71. 75.*~~ Le ~~***Grand-Duc***~~ ***Chef de l'Etat*** ~~***peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99***~~ ***ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité absolue de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.*** (Art. 69, al. 1er)

~~Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.~~ Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. (Art. 69, al. 2)

***Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection.***

***Art.*** ~~*72.*~~ ***76. (ancien article 102 (1))***

***Art.*** ~~*72.*~~ ***76.*** *Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.* (Art. 70)

*Section 3. –* ~~*Attributions législatives*~~ *De l'adoption des lois*

**Art.** ~~*79. 73. 77.*~~ Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés ~~***ldes***~~ projets de loi ~~***qu'il veut soumettre à son adoption***~~. (Art. 71 (1))

~~***Art. 80. Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres***~~ ***Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.*** (Art. 71 (2))

~~***Art. 74. (ancien article 86)***~~

~~***Art. 74. Des électeurs peuvent prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer.***~~

~~***La loi détermine les conditions et procédures de cette initiative citoyenne.***~~

**Art.** ~~*81. 75. 78.*~~ (1) ~~Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.~~ Les lois sont adoptées par la Chambre des ***D***éputés. (Art. 72 (1))

~~**Art. 82.**~~ (2) La Chambre des Députés ~~a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés~~ peut amender les projets de loi et les propositions de loi. (Art. 72 (2))

~~**Art. 83.**~~ ***(3)*** La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. ~~Il~~ Le vote est toujours nominal. (Art. 72 (4), al. 1er)

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi. (Art. 72 (4), al. 2)

~~Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.~~ (Art. 67, al. 2, 2ème et 3ème phr.)

~~**Art. 84.**~~ ***(4)*** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. (Art. 72 (5))

~~**Art. 85.**~~ ***(5)*** ~~La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission.~~ Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. (Art. 72 (6))

~~***Art. 86. L'initiative législative populaire est réglée par la loi.***~~ (Art. 71 (3))

~~**Art. 87.** La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi.~~ (Art. 73)

*Section 4. – ~~Autres prérogatives de la Chambre des Députés~~*
*Des autres attributions de la Chambre des **D**éputés*

***Art. 79. (ancien article 86)***

***Art. 79. La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.***

***Art. ~~76.~~ 80. (ancien article 87)***

Art. ~~***76.***~~ ***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.* (Art. 73)

**Art. ~~*88.*~~ ~~*77.*~~ *81.*** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée ~~à la demande d'un~~ si un tiers au moins des ~~membres de la Chambre des Députés~~ députés le demande. (Art. 74)

**Art. ~~*89.*~~ ~~*78.*~~ *82.*** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par ~~le~~ son ~~***r****R**èglement* de la Chambre des Députés. (Art. 75)

***Art. ~~79.~~ 83. (ancien article 127)***

***Art. ~~79.~~ 83.*** La Chambre des ***D***éputés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. (Art. 76)

***Art. 84. La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne de l'Ombudsman.***

*Section 5. – Du ~~S~~statut du député*

**Art. ~~*90.*~~ ~~*80.*~~ *85.*** 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***~~ ***sa*** fonction~~***s***~~. (Art. 77)

**Art. ~~*91.*~~ ~~*81.*~~ *86.*** A l'exception des cas visés par l'article ~~***90***~~ ~~***80***~~ ***85***, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale~~, même durant la session~~. (Art. 78, al. 1er)

Cependant, l'arrestation d'un député ~~pendant la durée de la session~~ est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à ~~l'~~autorisation préalable de la Chambre des Députés. (Art. 78, al. 2)

~~L'~~Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. (Art. 78, al. 3)

**Art. *~~92.~~ ~~82.~~ 87.*** Les ***~~membres de la Chambre des Députés~~ députés ~~toucheront~~ touchent***, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

*Chapitre 5. – Du Gouvernement*

***Art. ~~83.~~ 88. (ancien article 96)***

***Art. ~~83.~~ 88. Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat.*** (Art. 79, al. 1er)

**Art. *~~93.~~ ~~84.~~ 89.*** Le Gouvernement se compose d'un Premier *~~M~~m*inistre, ~~Ministre d'Etat,~~ d'un ou *de* plusieurs Vice-~~P~~premiers ~~M~~ministres, de ~~M~~ministres et, le cas échéant, ***d'un ou*** de ***plusieurs*** ~~S~~secrétaires d'Etat. (Art. 80, al. 1er)

**~~Art. 94.~~** ~~(1)~~ Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat nomme le Premier ~~M~~ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. (Art. 80, al. 2, 1ère phr.)

~~(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.~~ (Art. 81, al. 3)

~~(3)~~ Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: ***Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité***."

~~„Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité."~~ (Art. 80, al. 2, 2ème phr.)

**~~Art. 95.~~** ***~~Les~~ La*** fonction***s*** de membre du Gouvernement ***~~sont~~ est*** incompatible***s*** avec ~~l'exercice d'un mandat~~ celles de député, ***de membre du Parlement européen,*** de conseiller d'Etat, de membre ~~du~~ d'un conseil communal ~~et de~~ ainsi ***qu'aux ~~tout~~*** emploi***s et fonctions*** public***s*** ou ~~de toute autre~~ activité professionnelle. (Art. 80, al. 3)

~~***Art. 96. Le Gouvernement dirige la politique générale du pays.***~~ (Art. 79, al. 1er)

~~**Art. 97.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.~~ (Art. 45 (1), al. 2)

**Art. *~~98.~~*** ~~(1)~~ ***~~85.~~ 90.*** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement ***pour les affaires dont ils ont la charge***. (Art. 81, al. 1er)

~~***(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement.***~~ (Art. 81, al. 1er)

***Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.*** (Art. 81, al. 2)

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. (Art. 81, al. 3)

~~**Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.~~

~~(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.~~

~~(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement.~~

**Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. (Art. 103 (1))

***(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative.*** (Art. 103 (2))

**Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. (Art. 83 (1))

(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. (Art. 83 (2))

(3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 102)

(4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 83 (3))

(5) Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions. (Art. 83 (4))

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

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

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

(6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.

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

**Art. 102. (1)** ***86. 91.*** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence. (Art. 70) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des ***D***éputés. (Art. 82 (1))

(2) Le Premier Mministre peut, après délibération du Conseil de Gouvernement en conseil, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc. (Art. 82 (2))

(3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement. (Art. 82 (1))

(3) La Chambre des ***D***éputés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. (Art. 82 (3))

(4) Lorsque la Chambre des ***D***éputés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. (Art. 82 (4))

(4) (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à gérer les affaires courantes de l'Etat conduire la politique générale. (Art. 82 (5))

***Art. ~~87.~~ 92. (ancien article 101)***

***Art. ~~87.~~ 92.*** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des ***D***éputés. (Art. 83 (1))

*(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement~~,~~ ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur~~s~~ fonction~~s~~.* (Art. 83 (2))

(3) *Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur~~s~~ fonction~~s~~.* (Art. 83 (3))

(4) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation ***de sa fonction***. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. (Art. 83 (4))

(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des ***D***éputés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. (Art. 83 (5))

Chapitre 6. – *Du Conseil d'Etat*

**Art. ~~103.~~ ~~88.~~ 93.** Le Conseil d'Etat ~~est appelé à~~ donne~~r~~ son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ~~et~~ ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés***~~, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi.~~*** 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. (Art. 84, al. 1er)

***Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.***

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. 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. 84, al. 2)

La Chambre des ***D***éputés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités ***déterminées*** par la loi. (Art. 84, al. 3)

~~L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.~~ (Art. 85)

***Art. ~~89.~~ 94. (ancien article 103, al. 2)***

***Art. ~~89.~~ 94.*** *L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.* (Art. 85)

Chapitre 7. – *De la Justice*

*Section 1re. – ~~Dispositions communes~~ De l'organisation de la Justice*

**Art. ~~104.~~ ~~90.~~ 95.** ~~La justice est rendue par les cours et tribunaux.~~ Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les ***magistrats du siège*** et ***ceux*** du ministère public. (Art. 86)

**~~Art. 105.~~** ~~Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.~~ (Art. 93 (1))

~~Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.~~ (Art. 93 (2))

***~~Art. 106. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.~~*** (Art. 87)

***~~Art. 107. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.~~*** (Art. 87)

***Art. ~~91.~~ 96. (nouveau)***

***Art. ~~91.~~ 96. Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.***

***Art. ~~92.~~ 97. (ancien article 119 (1))***

***Art. ~~92.~~ 97.*** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. (Art. 88)

**Art. *~~108.~~ ~~93.~~ 98. ~~Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi.~~ La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. ~~Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.~~*** (Art. 89)

***Art. ~~94.~~ 99. (ancien article 113)***

***Art. ~~94.~~ 99.*** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions ***prévues par la Constitution***. (Art. 90)

**Art. *~~109.~~ ~~95.~~* 100.** La loi règle ~~Ll~~'organisation des ~~cours et tribunaux est réglée par la loi~~ juridictions ainsi que les voies de recours. (Art. 91)

***~~Art. 110. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement.~~*** (Art. 98)

**~~Art. 111.~~** ~~Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.~~ (Art. 99)

**Art. *~~112.~~ ~~96.~~ 101.*** Les ~~cours et tribunaux~~ juridictions n'appliquent les ~~arrêtés~~ lois et les règlements ~~généraux et locaux~~ qu'autant qu'ils sont conformes aux ~~lois~~ normes de droit supérieures. (Art. 92)

***Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi.***

***~~Art. 113. La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.~~*** (Art. 90)

**~~Art. 114.~~** ~~Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.~~ (Art. 95 (1), al. 2 et 4; 95 (2), al. 3)

~~Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.~~ (Art. 95 (1), al. 3; 95 (2), al. 2)

**~~Art. 115.~~** ~~Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi.~~ (Art. 95 (1), al. 1er et (2))

~~**Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.~~ (Art. 95 (1), al. 1er et (2))

*Section 2. – ~~Des juridictions de l'ordre judiciaire~~ Du statut des magistrats*

***Art. ~~97.~~ 102. (ancien article 105)***

***Art. ~~97.~~ 102.*** (1) Les ***magistrats du siège*** sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. (Art. 93 (1))

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. (Art. 93 (2))

**Art. ~~117.~~ ~~98.~~ 103.** (1) Les ~~***juges de paix et les juges des tribunaux***~~ ***magistrats du siège et ceux*** du ministère public sont ~~directement~~ nommés par le ~~Gouvernement~~ Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la ***J***ustice. ~~Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice.~~ (Art. 94 (1))

(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi. (Art. 94 (2))

~~**Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.~~

~~***La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.***~~

***Art. ~~99.~~ 104. (anciens articles 109, 114, 115, 116, 119 (4))***

***Art. ~~99.~~ 104.*** (1) Le statut des ***magistrats du siège et de ceux du ministère public*** est déterminé par la loi. (article 95 (1), al. 1er et (2), al. 1er)

***(2)*** Les ***magistrats du siège*** sont inamovibles. (Art. 95 (1), al. 2)

***(3)*** La loi règle la mise à la retraite des ***magistrats du siège et de ceux du ministère public*** pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. (Art. 95 (1), al. 3 et (2), al. 2)

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. (Art. 95 (1), al. 4 et (2), al. 3)

***Art. ~~100.~~ 105. (nouveau)***

***Art. ~~100.~~ 105.*** Avant d'entrer en fonction~~***s***~~, les ***magistrats du siège*** et ***ceux*** du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. (Art. 96)

*Section 3. – ~~Des juridictions administratives~~ Du Conseil national de la **J**ustice*

~~**Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.~~ (Art. 88)

~~***(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.***~~ (Art. 89)

~~(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.~~

~~(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.~~ (Art. 91)

~~(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-~~

~~présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.~~ (Art. 94 (1))

***Art. ~~101.~~ 106. (nouveau)***

***Art. ~~101.~~ 106.*** Le Conseil national de la ***J***ustice fait les propositions pour la nomination des ***magistrats du siège*** et ***de ceux*** du ministère public. (Art. 97, al. 1er)

Il instruit les affaires disciplinaires des ***magistrats du siège*** et ***de ceux*** du ministère public. (Art. 97, al. 2)

Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice. (Art. 97, al. 3)

La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la ***J***ustice et les modalités d'exercice de ses compétences. (Art. 97, al. 4)

*Section 4. – ~~De la Cour Constitutionnelle~~ Des garanties du justiciable*

~~**Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.~~

~~(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats.~~

~~(4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.~~

***Art. ~~102.~~ 107. (ancien article 110)***

***Art. ~~102.~~ 107. Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par*** une décision de justice. (Art. 98)

***Art. ~~103.~~ 108. (ancien article 111)***

***Art. ~~103.~~ 108.*** *Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.* (Art. 99)

***Art. ~~104.~~ 109. (nouveau)***

Art. 104. 109. 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. (Art. 100)

***Art. ~~105.~~ 110. (ancien article 124)***

***Art. ~~105.~~ 110. Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.*** (Art. 41, al. 3, 2ème phr.)

~~Chapitre 8.– *Des relations internationales*~~

~~**Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités.~~ (Art. 44, al. 1er)

~~Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.~~ (Art. 44, al. 2)

**Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. (Art. 5, al. 2)

**Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. (Art. 45 (1), al. 1er)

***Art. 124. 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.*** (Art. 41, al. 3, 2ème phr.)

Chapitre 9 8. – *De la Force publique De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*

*Section 1re. – Des règles générales d'administration*

***Art. 106. 111. (ancien article 140)***

***Art. 106. 111.*** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. (Art. 101)

***Art. 107. 112. (anciens articles 39 et 101 (3))***

***Art. 107. 112.*** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs ***mandataires publics et*** agents dans l'exercice de leurs fonctions. (Art. 102)

***Art. 108. 113. (anciens articles 40 et 100)***

***Art. 108. 113.*** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. (Art. 103 (1))

(2) ***Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.*** (Art. 103 (2))

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est ***déterminé*** par la loi. (Art. 103 (3))

**Art. *125.* *109.* *114.*** L'organisation et les attributions de la force publique ~~font l'objet d'une~~ sont réglées par la loi. (Art. 104)

**Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi.

**Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. (Art. 76)

Chapitre 10.– *Des Finances Section 2.– Des finances publiques*

**Art. 128. 110. 115.** (1) ***Aucun impôt au profit de l'Etat Tout impôt de l'Etat, toute*** exemption ou modération d'impôt***, ne peut être sont établis que*** par la loi. (Art. 105 (1))

**Art. 129.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont ***pas*** renouvelées. (Art. 105 (2))

***Art. 130. (3)*** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. (Art. 105 (1))

***(4)*** Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune. (Art. 105 (…))

**Art.** ~~***131.***~~ ~~***111.***~~ ***116.*** (1) ~~***Aucun***~~ ***Tout*** emprunt à charge de l'Etat ~~***ne peut***~~ ***doit*** être contracté ~~***sans***~~ ***avec*** l'assentiment de la Chambre des Députés. (Art. 106 (1))

(2) ~~***Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est***~~ ***Toute aliénation d'une propriété immobilière*** ou mobilière ***de l'Etat doit être*** autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise. (Art. 106 (2))

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. (Art. 106 (3))

(4) ~~***Aucune***~~ ***Toute*** charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ~~***ne peut***~~ ***doit*** être établie ~~***que***~~ par une loi spéciale. (Art. 106 (4))

~~***Art. 132.***~~ (5) ~~***Aucune***~~ ***Toute*** pension, ~~***aucun***~~ ***tout*** traitement d'attente, ~~***aucune***~~ ***toute*** gratification à la charge ~~du trésor~~ de l'Etat ~~***ne peuvent être***~~ ***sont*** accordés ~~***qu'en vertu de la***~~ ***par une*** loi. (Art. 106 (5))

**Art.** ~~***133.***~~ ~~***112.***~~ ***117.*** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. (Art. 107)

**Art.** ~~***134.***~~ ~~***113.***~~ ***118.*** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat ~~et des communes~~; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. (Art. 108 (1))

~~(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.~~ (Art. 108 (3))

(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des ***D***éputés. (Art. 108 (2))

~~(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.~~ (Art. 108 (4))

(3) *Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.* (Art. 108 (3))

~~(4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes.~~ (Art. 108 (2))

(4) *Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le* Chef de l'Etat *sur proposition de la Chambre des Députés.* (Art. 108 (4))

~~***Art. 135. Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.***~~

***Section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses (nouvelle)***

***Art.*** ~~***114.***~~ ***119. (nouveau); (articles 31 et 135 initiaux)***

***Art.*** ~~***114.***~~ ***119. En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.***

***La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.***

***Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues.***

Chapitre ~~12~~ 9. – *Des ~~E~~établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*

**Art.** ***~~138.~~ ~~115.~~ 120.*** (1) La loi peut créer des établissements publics, ~~dotés de~~ qui ont la personnalité ~~civile~~ juridique~~, dont elle détermine l'organisation et l'objet~~ et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat. ~~Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.~~ (Art. 109 (1)); Art. 110 (2), al. 1er)

(2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. (Art. 109, (2))

(3) La loi peut constituer des ***organes représentatifs*** des professions libérales ***et les doter de la personnalité juridique***. (Art. 109 (3))

***Art. ~~116.~~ 121.*** **(anciens articles 138 et 35, al. 2)**

***Art. ~~116.~~ 121.*** (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. (Art. 110 (1))

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. (Art. 110 (2), al. 1er)

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris ***~~qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi~~ qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises***. (Art. 110 (2), al. 2)

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article ***~~47~~ 50***. (Art. 110 (2), al. 3)

Chapitre ~~11. 10.~~ – *Des ~~C~~communes*

**Art.** ***~~136.~~ ~~117.~~ 122.*** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes ~~leur patrimoine et leurs intérêts propres~~ leurs intérêts et leur patrimoine propres. (Art. 111 (1))

(2) *La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.* (Art. 111 (2))

~~(2)~~ ***Art. ~~118.~~ 123.*** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu ***~~directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi~~ sur base du suffrage universel et par vote secret***. (Art. 112 (1), al. 1er et 2)

(2) La commune est ***dirigée et*** administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. (Art. 112 (2), al. 1er)

~~(3)~~ ***Art. ~~119.~~ 124.*** (1) Les impôts au profit des communes sont ***~~établis~~ déterminés*** par la loi~~, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal~~. (Art. 113 (1), al. 1er)

~~Le Conseil communal peut, d~~Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir ~~d~~les impôts ***et les taxes*** nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal~~, sous l'approbation de l'autorité de tutelle~~. Les impôts ***et les taxes*** communaux sont approuvés par l'autorité de ***tutelle***. (Art. 113 (1), al. 2)

~~(4)~~ (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. ~~Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.~~ (Art. 113 (2), Art. 114, al. 1er)

~~(5) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution.~~ (Art. 112 (2))

***(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi.***

***Art. ~~120.~~ 125. (ancien article 136 (4), 3ème phr.)***

***Art. ~~120.~~ 125.*** Le conseil communal *fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.* (Art. 114, al. 1er)

Dans les matières réservées ***~~par la Constitution~~*** à la loi ***par la Constitution***, les règlements communaux ne peuvent être pris ***~~qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi~~ qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises***. (Art. 114, al. 2)

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article ***~~47~~ 50***. (Art. 114, al. 3)

~~(6)~~ ***Art. ~~121.~~ 126.*** (1) ~~La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux.~~ ***~~La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.~~*** *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.* (Art. 111 (2); Art. 115 (3); Art. 115 (2))

***(2)*** La loi *établit le statut des fonctionnaires communaux.* (Art. 115 (3))

***Art. ~~122.~~ 127. (nouveau)***

***Art. ~~122.~~ 127.*** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics ***dans les limites et*** selon la manière déterminée***s*** par la loi. (Art. 116, al. 1er)

~~(7)~~ ***Art. ~~123.~~ 128.*** La loi règle la surveillance de la gestion communale***~~. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs~~ et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle.*** (Art. 117 al. 1er)

~~(8)~~ *Le* ***~~Grand-Duc~~ Conseil de Gouvernement*** ~~a le droit de~~ peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. (Art. 117 al. 2)

~~**Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.~~ (Art. 115 (1))

Chapitre 11. – *De la révision de la Constitution*

***Art. ~~124.~~ 129. (ancien article 141)***

***Art. ~~124.~~ 129.*** *Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.* (Art. 119)

***Art. ~~125.~~ 130. (ancien article 142)***

***Art. ~~125.~~ 130.*** *Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.* (Art. 120, al. 1er)

*Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des* députés*, les votes par procuration n'étant pas admis.* (Art. 120, al. 2)

*Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille* des *électeurs* visés à l'article **~~62~~ 66**. *La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.* (Art. 120, al. 3)

Chapitre 1~~3~~2. – *Des ~~D~~ddispositions ~~particulières~~ finales*

~~**Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule.~~ (Art. 21)

~~**Art. 140.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.~~ (Art. 101)

~~**Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.~~ (Art. 119)

~~**Art. 142.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.~~ (Art. 120, al. 1er)

~~Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.~~ (Art. 120, al. 2)

~~Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum.~~ (Art. 120, al. 3)

~~**Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession.~~

***~~Art. 144. Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale.~~***

***~~Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi.~~*** (Art. 58)

**Art.** ***~~145.~~ ~~126.~~ 131.*** Les dispositions de l'article ***~~43~~ ~~53~~ 56*** sont pour la première fois ~~d'~~application applicables à la descendance de ~~S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume~~ Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. (Art. 121)

***Art. ~~127.~~ 132. (nouveau)***

***Art. ~~127.~~ 132.*** Sous réserve des dispositions de l'article ***~~129~~ 134***, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. (Art. 122)

***Art. ~~128.~~ 133. (nouveau)***

***Art. ~~128.~~ 133.*** La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX***, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans***. (Art. 124)

***Art. ~~129.~~ 134. (nouveau)***

***Art. ~~129.~~ 134. Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions continuent de s'appliquer.*** (Art. 123)

***Art. ~~130.~~ 135.*** ***(nouveau)***

***Art. ~~130.~~ 135.*** ***A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.*** (Art. 123)

***Art. ~~131.~~ 136.*** ***(nouveau)***

***Art. ~~131.~~ 136.*** ***Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.***

*

# 6030/19

# N° 6030[19]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## AVIS COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(14.3.2017)

Par dépêche du 15 mai 2015, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une première série d'amendements à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle (ci-après: la commission) a adoptés dans sa réunion du 12 mai 2015. Au texte de ces amendements ont été joints:

– des observations préliminaires;
– un commentaire pour chaque amendement;
– un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission a fait siennes;
– un tableau comparatif.

Par dépêche du 30 juin 2015, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État un amendement supplémentaire que la commission a adopté dans sa réunion du 24 juin 2015, relatif au libellé du nouvel article 10. Cet amendement a également été accompagné d'un commentaire ainsi que du texte coordonné et du tableau comparatif dûment adaptés.

Par dépêche du 21 août 2015, le Premier ministre, ministre d'État, lui a communiqué une prise de position complémentaire du Gouvernement, datée du 24 juillet 2015, portant sur les amendements parlementaires, à laquelle a également été joint un tableau comparatif partiel.

Par dépêche du 17 mars 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État d'un avis commun de toutes les chambres professionnelles qui se sont exprimées par auto-saisine sur les amendements sus-évoqués.

Par dépêche du 24 novembre 2016, le Conseil d'État a encore été saisi d'amendements supplémentaires à la proposition de révision sous rubrique que la commission a adoptés dans sa réunion du 23 novembre 2016. Plutôt que de réserver un avis particulier à ces amendements, le Conseil d'État a préféré intégrer ses observations dans son avis complémentaire sur la proposition de révision. Les auteurs des amendements expliquent que ces propositions résultent de la participation citoyenne organisée par la Chambre des députés et qu'ils intègrent également des propositions de texte que le Gouvernement avait formulées dans sa prise de position complémentaire susmentionnée du 24 juillet 2015. Un tableau comparatif présentant la proposition de révision, le texte proposé par le Conseil d'État, celui retenu par la commission ainsi que les observations complémentaires se dégageant de l'avis du Conseil d'État et des amendements parlementaires étaient annexés à ladite dépêche.

*

### OBSERVATIONS LIMINAIRES

La première partie du présent avis traite des amendements parlementaires du 15 mai 2015 ainsi que de celui du 30 juin 2015, sur la base des documents parlementaires n[os] 6030[14] et 6030[15]. La deuxième partie concerne les amendements parlementaires du 24 novembre 2016, examinés sur la base du document parlementaire n° 6030[18]. Comme les textes coordonnés joints aux amendements divergent par le

fait que la version finale comporte une renumérotation et un réagencement des derniers chapitres (portés de 13 à 12) et des articles à partir de l'article 43 (portés en outre de 131 à 136), le Conseil d'État a mis entre crochets la numérotation résultant de la dernière série d'amendements chaque fois que celle-ci diverge de celle de la première série, afin d'établir une cohérence par rapport au texte coordonné de novembre 2016 dans l'ensemble de l'avis.

Pour sa part, le Conseil d'État a renoncé à proposer une nouvelle numérotation pouvant être engendrée par ses observations, sauf pour le chapitre sur la Justice où la renumérotation a pour seul but de mieux faire comprendre le réagencement recommandé des articles.

*

## A) AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES DU 15 MAI ET 30 JUIN 2015

(Doc. parl. n$^{os}$ 6030$^{14}$ et 6030$^{14A}$ ainsi que 6030$^{15}$ et 6030$^{15A}$)

*Observations préliminaires*

Quant aux observations préliminaires, point 7, précédant les amendements du 15 mai 2015, dans le souci du maintien de la cohérence du vocabulaire constitutionnel, le Conseil d'État suggère de ne pas remplacer à l'article 119 [124], paragraphe 1$^{er}$, alinéa 1$^{er}$ (cf. amendement 64), le mot *„établis"* par le mot *„déterminés"*. La tournure „établissement de l'impôt" ainsi que le verbe *„établir"*, en relation avec la création d'un impôt, sont en effet des expressions consacrées en droit fiscal. Au nouvel article 110 [115], paragraphes 1$^{er}$ et 2, du texte pour la nouvelle Constitution, proposé par la commission en annexe des amendements du 15 mai 2015, la notion d'*„établir"* l'impôt est également utilisée, de même que le verbe *„établir"* est utilisé à l'alinéa 2 du paragraphe 1$^{er}$ du nouvel article 119 [124] en relation avec les impôts et les taxes communaux.

*Amendement 1 concernant l'intitulé de la proposition de révision*

Les auteurs de l'amendement proposent de retenir l'intitulé *„Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution"*. Le Conseil d'État rappelle que, dans son avis du 6 juin 2012, il avait relevé „qu'il ne faut pas voir dans cette proposition un ensemble important de modifications à apporter au texte existant, mais qu'il y a lieu de considérer celle-ci résolument comme projet de rédaction d'une Constitution nouvelle". Il marque partant son accord avec l'intitulé nouveau, quitte à accepter la disparition de la référence historique à la Constitution de 1868.

### Chapitre 1$^{er}$.– *De l'État, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1$^{re}$.– De l'État, de sa forme politique et de la souveraineté*

*Amendement 2 concernant l'article 2*

L'amendement consistant à intégrer la référence à la monarchie constitutionnelle fait suite à une proposition du Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2012. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le choix des auteurs de l'amendement de donner une prééminence à la référence à la démocratie parlementaire.

*Amendement 3 concernant l'introduction d'un nouvel article 4*

L'amendement reprend les propositions du Conseil d'État sur les symboles de l'État en les agençant autrement. Le Conseil d'État relève un certain flottement au niveau des concepts. Alors que, dans son avis du 6 juin 2012, il avait visé l'*„emblème de l'État"* et le luxembourgeois comme *„langue nationale"*, les auteurs de l'amendement parlent de la *„langue du Luxembourg"* et utilisent le qualificatif de *„national"* pour l'emblème sans expliquer d'ailleurs ce changement. Si les auteurs préfèrent éviter le terme *„national"* en relation avec la langue, le Conseil d'État ne saisit pas les raisons du choix du qualificatif de *„national"* qui est le signe national et international de l'État.

*Section 2.– Du territoire*

*Amendement 4 concernant l'article 6*

Le Conseil d'État marque son accord avec l'adoption d'une formulation dite positive de l'article 6. L'introduction d'une référence à la loi adoptée à une majorité qualifiée répond à une proposition formulée par le Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2012.

*Amendement 5 concernant l'article 8*

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec une référence aux *„institutions constitutionnelles"*. La formule retenue a l'avantage de ne pas viser expressément certaines institutions et d'en omettre d'autres. La suppression de l'alinéa 2 reprend une suggestion émise par le Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2012. La nouvelle formulation de l'article 8 ne devrait pas mettre en cause la pratique actuelle permettant au Chef de l'État de signer des actes à l'extérieur du territoire du Luxembourg.

*Section 3.– De la nationalité et des droits politiques*

*Amendement du 30 juin 2015 concernant les alinéas 2 et 3 (devenant le nouvel alinéa 2) du nouvel article 10*

Par la dépêche du 30 juin 2015, le Conseil d'État a été saisi d'un amendement aux alinéas 2 et 3 (devenant le nouvel alinéa 2) du nouvel article 10. La commission estime que la distinction entre les citoyens de l'Union européenne et les personnes qui ne sont pas des citoyens de l'Union aurait conduit „d'aucuns" à interpréter ces dispositions en ce sens qu'elles permettraient également d'instaurer, par une loi, le droit de vote pour les résidents non-Luxembourgeois aux élections législatives.

À la suite du référendum du 7 juin 2015, la commission, invoquant la nécessité de lever toute insécurité juridique quant au droit de vote des résidents non-Luxembourgeois aux élections législatives, propose de modifier le libellé de manière à exclure formellement cette interprétation en précisant que la possibilité de conférer, par la loi, des droits politiques aux non-Luxembourgeois s'entend *„sans préjudice de l'article 62 [66], paragraphes 1 et 2"*.

Le Conseil d'État peut comprendre l'approche à l'origine de cet amendement. Il estime toutefois que l'expression *„non-Luxembourgeois"* n'est pas appropriée et rébarbative. Le Conseil d'État propose de s'inspirer de l'article 8, alinéa 4, de la Constitution belge[1] et de recourir à l'expression *„résidents au Luxembourg qui n'ont pas"* la nationalité luxembourgeoise ou ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne.

Il se demande par ailleurs s'il n'y a pas lieu de maintenir une distinction entre les *„citoyens de l'Union européenne"* et les *„résidents au Luxembourg qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne"*.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.<br><br>Sans préjudice de l'article 62, paragraphes 1 et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | **Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.<br><br>Sans préjudice de l'article 62 [66], paragraphes 1er et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques aux citoyens de l'Union européenne et à des résidents au Luxembourg qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne. |

1 Constitution belge:
„**Art. 8, alinéa 4.** Le droit de vote (…) peut être étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi."

*Amendement 6 concernant la suppression de l'article 10 initial et l'introduction d'un nouvel article 17 dans le* ***chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques***

Le Conseil d'État note que la commission adopte sa proposition visant à intégrer le concept de protection des étrangers, qui implique l'égalité, dans le chapitre 2 traitant des droits et libertés, sous la section 2 consacrée aux libertés publiques. La commission estime toutefois que l'intégration de cette disposition dans un article consacré au principe d'égalité, telle que suggérée par le Conseil d'État, pourrait conduire à une interprétation restrictive en ce sens que la protection des étrangers serait limitée à leur traitement égalitaire, alors même que la protection s'étend évidemment à tous les droits et libertés. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec l'introduction d'un article 17 séparé, traitant exclusivement de la protection des étrangers.

## Chapitre 2.– *Des droits et libertés*

### *Section 1re.– Des droits fondamentaux*

*Amendement 7 concernant les articles 12 et 13 initiaux (nouvel article 13)*

Par cet amendement, la commission rejoint la proposition du Conseil d'État visant à regrouper sous un même article le droit de toute personne à l'intégrité physique et mentale, la prohibition de la torture et des traitements inhumains et dégradants, ainsi que l'interdiction de l'établissement de la peine de mort.

### *Section 2.– Des libertés publiques*

*Amendement 8 concernant l'article 18*

Le Conseil d'État n'a pas d'observation par rapport à ces modifications d'ordre formel.

*Amendement 9 concernant l'article 19*

La commission propose de remplacer le libellé de l'article 13 de la Constitution en vigueur (*„Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne."*) par une disposition inspirée de la Constitution suisse[2] (*„Toute personne (...) a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi (...)."*).

Selon la commission, cet énoncé aurait l'avantage de la formulation positive.

Le Conseil d'État rappelle que le libellé actuel figure également inchangé dans la Constitution belge (article 13) depuis 1831 qui l'avait repris de la Charte constitutionnelle française de 1830 (article 53), ainsi que dans la *Grondwet* des Pays-Bas (article 17).[3]

La disposition signifie que le juge compétent doit être déterminé à l'avance et ne peut être établi *ad hoc* ou *ad personam*.

Le Conseil d'État rappelle en outre que le libellé historique fut introduit au vu des expériences douloureuses au cours de la Révolution française et visait plus particulièrement à prohiber l'instauration de juridictions d'exception telles qu'elles existaient sous certains régimes révolutionnaires.

Il se demande dès lors s'il ne serait pas utile de maintenir tant la version historique que la proposition de texte de la commission qui figurerait comme alinéa 2 à l'endroit du même article. Cette solution se justifierait encore dans une lecture des dispositions selon laquelle elles poursuivent des objectifs certes voisins, mais différents.

---

2 Constitution suisse:
„**Art. 30, alinéa 1er.** Toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce que sa cause soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. (…)"

3 Charte constitutionnelle française du 14 août 1830:
„**Art. 53.** Nul ne pourra être distrait de ses juges naturels."
Constitution belge (art. 13) et *Grondwet* des Pays-Bas (art. 17):
„Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne."

Selon le Conseil d'État, le nouveau texte consacre le droit au juge, tel que prévu, en particulier, dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[4]. L'ancienne disposition interdit l'instauration de juridictions d'exception.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi. | **Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. |

*Amendement 10 concernant l'article 24 initial (nouvel article 23)*

À l'endroit de l'article 23 nouveau (article 24 initial), la commission propose de remplacer le mot *„délits"* par *„infractions"*, au motif qu'il s'agit du terme incluant toutes les catégories de violation d'une loi. Le Conseil d'État marque son accord avec cette proposition.

*Amendement 11 concernant l'article 25*

Cet amendement vise à rapprocher le libellé de l'article 25 de celui figurant à l'article 11, paragraphe 1er, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales[5]. Le Conseil d'État se rallie à la proposition de la commission.

*Amendement 12 concernant la suppression des articles 28 et 29 initiaux et l'introduction d'un nouvel article 24*

Par cet amendement, la commission entend regrouper l'article 28 (liberté des cultes et liberté de manifester ses convictions religieuses) avec l'article 29 (interdisant la contrainte au concours à des actes ou cérémonies d'un culte) tel qu'il figurait initialement dans la proposition de révision.

La proposition de texte mentionne également expressément le droit de ne pas adhérer à une religion.

Le Conseil d'État avait suggéré de compléter l'article garantissant la liberté de religion et des cultes par l'ajout de la liberté de manifester ses opinions philosophiques. La *„liberté de ne pas adhérer à une religion"* résulte à suffisance de la *„liberté d'adhérer à une religion"*, de même la liberté d'adhérer englobe la liberté d'y renoncer. Le Conseil d'État estime dès lors que le bout de phrase *„ou de ne pas adhérer"* est superfétatoire.

Le libellé de l'alinéa 2 du nouvel article 24, correspondant à l'article 20 de la Constitution actuelle[6], qui prohibe la contrainte à participer *„d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte [ou] d'en observer les jours de repos"*, a souvent été considéré comme garant de la liberté d'opinion des agnostiques et des athées.

Le Conseil d'État n'est pas convaincu qu'il soit toujours nécessaire de maintenir le libellé consacrant de façon négative la liberté de religion et de culte. Le terme *„liberté"* se suffit en effet à lui-même. Il n'a pas besoin de définition. La liberté n'est jamais à sens unique.

Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à l'article 14 de la Constitution en projet, consacrant la liberté de pensée, de conscience et de religion au titre de droit fondamental inaliénable.

---

4 Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales:

„**Art. 6, paragraphe 1er.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi (…)."

„**Art. 13.** Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

5 Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales:

„**Art. 11, paragraphe 1er.** Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts."

6 Constitution luxembourgeoise:

„**Art. 20.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos."

Il note en outre que le libellé proposé par la commission ne renvoie plus en termes explicites, pour la liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, à la possibilité de réprimer les *„infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés"*. Cette dernière restriction est maintenue uniquement par rapport à la liberté des cultes et de celle de leur exercice. Le Conseil d'État estime toutefois absolument nécessaire de maintenir cette réserve qui devra être interprétée dans le respect de la clause transversale prévue à l'article 37 nouveau, tel que proposé à l'endroit de l'amendement 17.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties. | **Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ~~ou de ne pas adhérer~~ à une religion sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. |
| Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. |
| La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. |

*Amendement 13 concernant la suppression des articles 31 et 135 initiaux et l'introduction au chapitre 9 initial (**chapitre 8** nouveau)**.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'État**, d'une nouvelle **section 3.– Des relations entre l'État et les communautés religieuses**, comportant un nouvel article 114 [119]*

La commission n'a pas suivi le Conseil d'État par rapport à sa suggestion de faire figurer un renvoi à la possibilité offerte à l'État et aux cultes de conclure des conventions approuvées par la loi dans un alinéa à ajouter à l'article traitant de la liberté des cultes. La proposition d'introduire un nouvel article 114 [119] autonome, traitant des relations entre l'État et les communautés religieuses dans une section 3 nouvelle au chapitre 8 est motivée par une résolution de la Chambre des députés, adoptée le 21 janvier 2015. Le Conseil d'État prend acte de cette proposition.

Le libellé tel que proposé pose problème à plusieurs titres. Tout d'abord, le Conseil d'État note que le nouvel alinéa 1er proposé vise à imposer la neutralité et l'impartialité en matière religieuse et idéologique, et ce en vertu du *„principe de séparation"*.

Le Conseil d'État a des réserves sérieuses par rapport à l'utilisation du terme *„idéologique"*. Le concept d'idéologie revêt des acceptions multiples, étude des idées en général, corps de doctrine philosophique ou politique, ensemble de représentations sur les rapports au sein d'une société. Il est encore affecté d'une connotation négative. Si les auteurs entendent élargir le dispositif constitutionnel au-delà des croyances religieuses, il faudrait retenir les mots de *„convictions philosophiques"*. L'objectif de la disposition sous examen étant toutefois de consacrer le principe de la séparation entre l'État et les communautés religieuses, une référence à des convictions ou communautés philosophiques ou idéologiques ne s'impose pas.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la formule que l'État respecte, *„en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité"*. La Constitution est appelée à consacrer les principes et non pas à se référer à des principes pré- ou extraconstitutionnels. Ainsi, il appartient au constituant de décider s'il entend consacrer positivement le *„principe de séparation"*, mais non pas de considérer ce principe comme préexistant.

En ce qui concerne le fond, le Conseil d'État relève que la consistance du principe de la séparation est à géométrie variable dans les divers États à régime démocratique dont les ordres constitutionnels évoquent cette notion. Le cas échéant, la Cour constitutionnelle sera appelée à en déterminer le contenu et les contours dans le contexte luxembourgeois. Aux yeux du Conseil d'État, le concept paraît pour le moins inapproprié pour autant que les idéologies sont visées.

En ce qui concerne les *„principes de neutralité et d'impartialité"* énoncés à la suite du *„principe de séparation"*, le Conseil d'État note que leur portée dans le contexte de la séparation de l'État et des communautés religieuses est sujette à discussion. Deux questions demandent une réponse:

D'une part, dans un ordre constitutionnel où l'État peut conclure des conventions avec les communautés religieuses et leur accorder, par la loi, un statut de droit public, peut-on considérer qu'il est neutre et impartial?

D'autre part, quelle est la signification des principes de neutralité et d'impartialité dans le contexte de la séparation entre l'État et les communautés religieuses?

Étant donné que, pour les auteurs, l'instauration d'un régime conventionnel n'affecte pas les principes de neutralité et d'impartialité, la réponse pourrait être que l'État fixe, au niveau constitutionnel ou légal, des règles qui sont applicables de manière égale à toutes les communautés religieuses. Les principes de neutralité et d'impartialité ne se distinguent dès lors pas du principe d'égalité de traitement.

Gardien de l'ordre public et des droits individuels, l'État ne saurait, au titre du respect des principes de neutralité et d'impartialité, s'abstenir d'intervenir à l'égard de groupements religieux qui propageraient l'exclusion, la discrimination, la haine, la violence ou la guerre.

Le Conseil d'État estime qu'il n'est pas indiqué d'inscrire les principes de neutralité et d'impartialité dans la Constitution, alors que l'énonciation de principes, aux contours juridiques incertains, ne constitue pas une plus-value.

Le Conseil d'État propose dès lors d'omettre ces deux principes et il pourrait s'accommoder du libellé suivant:

*„Le principe de séparation entre les communautés religieuses et l'État est garanti."*

La commission entend introduire la notion de *„communauté religieuse reconnue"* dans la Constitution. Une telle désignation non autrement motivée ne figure ni dans la Constitution en vigueur, ni dans la résolution adoptée le 21 janvier 2015, susmentionnée. Les projets de loi n$^{os}$ 6869 à 6874 réglant les relations entre l'État et les cultes n'ont pas non plus eu recours à cette notion.[7] Ces projets de loi – devenus les lois du 23 juillet 2016 – ont visé les cultes „liés à l'État par voie de convention au sens de l'article 22 de la Constitution" actuelle.

Dans diverses lois, une personnalité juridique de droit public a été reconnue à certaines communautés religieuses.[8] S'agissait-il pour autant d'une reconnaissance de la communauté religieuse? Quels sont, mis à part la contribution financière éventuelle dans le cadre d'une convention facultative, les effets d'une telle reconnaissance? La distinction, qui serait introduite entre les communautés religieuses dorénavant *„reconnues"* et les autres, n'implique-t-elle pas une hiérarchie et un jugement de valeur inapproprié, car contraire au *„principe de séparation"*?

Le Conseil d'État rappelle que, dans sa proposition de texte, il avait exclusivement visé *„les cultes"*, indépendamment des dispositions des lois à intervenir le cas échéant et accordant une personnalité juridique de droit public *sui generis* à certaines communautés religieuses. Le Conseil d'État estime qu'il n'est pas indiqué de lier la possibilité de conclure une convention à une quelconque *„reconnaissance"* non autrement définie.

L'alinéa 1$^{er}$ de l'article 114, tel que proposé par le Conseil d'État, pourrait être parfaitement intégré à l'endroit de l'article 24 dont il formerait un alinéa 2.

Aux termes de l'alinéa 2 du libellé proposé par la commission, conforme à la résolution susmentionnée du 21 janvier 2015, la Constitution imposerait désormais à l'État l'obligation de régler par la loi ses relations avec les communautés religieuses. Actuellement, aucune loi générale fixant le cadre dans lequel évolueront ces relations et les conventions à conclure le cas échéant n'est en vigueur. La proposition du Conseil d'État se limitait à imposer une approbation législative des conventions facultatives entre l'État et les cultes.

---

7 Lois du 23 juillet 2016 (doc. parl. n$^{os}$ 6869 à 6874, Mém. A n° 147 du 1$^{er}$ août 2016).

8 Voir notamment la loi du 30 avril 1981 conférant la personnalité juridique à l'évêché de Luxembourg (doc. parl. n° 2468, Mém. A n° 28 du 13 mai 1981).

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 114.** [119] En matière religieuse et idéologique, l'État respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité. | ~~**Art. 114.** En matière religieuse et idéologique, l'État respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.~~<br>**Art. 24.** [alinéa à insérer après l'alinéa 1er de l'article 24:]<br>Le principe de séparation entre les communautés religieuses et l'État est garanti. |
| La loi règle les relations entre l'État et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance. | **Art. 114.** [119]<br>La loi règle les relations entre l'État et les communautés religieuses ~~ainsi que leur reconnaissance~~. |
| Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'État et les communautés religieuses reconnues. | Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'État et les communautés religieuses ~~reconnues~~. |

*Amendement 14 concernant l'introduction d'un nouvel article 31*

Le Conseil d'État avait proposé d'instaurer un droit à la protection des données à caractère personnel dans la Constitution.

La commission s'est ralliée à cette proposition, mais estime que le texte formulé par le Conseil d'État serait „disproportionné par rapport aux autres libertés publiques", raison pour laquelle elle propose de faire figurer le concept d'*„autodétermination informationnelle"* dans la Constitution. Ce concept fut dégagé par la *Bundesverfassungsgericht* allemande au sujet de la *Volkszählungsgesetz*[9]. Le principe de l'autodétermination informationnelle constitue un droit attaché à la personne qui tend à garantir la capacité de l'individu de décider de la communication et de l'utilisation de ses données à caractère personnel.

Selon la doctrine, le droit à l'autodétermination informationnelle ne viendrait pas s'ajouter aux autres droits (tels que le droit d'information, le droit d'accès aux données, le droit de rectification et d'opposition), mais constituerait un principe donnant sens à tous ces droits spécifiques.[10] Alors que le *„droit à la protection des données"* peut être perçu comme un concept défensif, le *„droit à l'autodétermination informationnelle"* lui donnerait un sens positif. Le Conseil d'État n'est pas convaincu que l'introduction de cette notion, qui ne figure pour l'instant dans aucune Loi fondamentale européenne – le constituant allemand ayant jusqu'à présent toujours hésité à consacrer la jurisprudence de la *Bundesverfassungsgericht* allemande –, constituerait une avancée par rapport à sa proposition. Il est en outre d'avis qu'à l'époque du big data, il est illusoire de croire à la possibilité, pour chaque individu, de gérer lui-même le traitement de ses données. Il appartient plutôt à l'État d'assurer la protection des données et d'imposer cette protection par l'établissement de règles de conduite à respecter notamment par les collectionneurs privés de données afin d'en empêcher un usage abusif.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que la proposition d'introduire l'article consacrant la protection des données parmi les libertés publiques par le bout de phrase *„En vertu du principe ..."* n'est guère appropriée. Il convient de déterminer la règle dans la Constitution même. Le renvoi à un principe externe, de surcroît au fondement juridique et aux contours incertains, tel le *„principe de l'autodétermination informationnelle"*, est à éviter.

Le Conseil d'État donne encore à considérer que le libellé qu'il avait proposé, et qui est repris de l'article 8, paragraphe 1er, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[11], autorise également l'usage de toute donnée, soit sur base d'un consentement, soit sur base d'un fondement

9 *BVerfG, Urteil v. 15. Dezember 1983, Az.* 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83.

10 Cf. Publication du Conseil d'État français: *„Étude annuelle 2014 – Le numérique et les droits fondamentaux"*; Yves Pouillet et Antoinette Rouvroy: *„Le droit à l'autodétermination informationnelle et la valeur du développement personnel. Une réévaluation de l'importance de la vie privée pour la démocratie"* (à consulter sur www.crid.be/pdf/public/6050.pdf).

11 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

„**Art. 8, paragraphe 1er.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant."

légal. Le droit d'accès, le droit d'information de rectification et le droit d'opposition existent d'ores et déjà. Le Conseil d'État signale par ailleurs que les limitations à la protection des données devront, dans ce domaine comme pour les autres libertés, respecter les contraintes de la clause transversale.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 31.** En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. | **Art. 31.** ~~En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute~~ Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. |

*Amendement 15 concernant l'article 32 initial (nouvel article 33)*

Le Conseil d'État note que la commission a repris sa proposition de texte tout en étendant le droit à la gratuité à toute la durée de l'enseignement secondaire. Il se rallie à cette proposition.

*Amendement 16 concernant l'article 37 initial (nouvel article 41), à la* ***section 4.– Des objectifs à valeur constitutionnelle***

La commission entend maintenir l'objectif, pour l'État, de veiller à la mise à disposition d'un logement approprié à chaque personne. Selon la commission, cet objectif tiendrait compte d'une résolution adoptée par la Chambre des députés en date du 1er février 2007. Par ailleurs, le libellé plus vaste proposé par le Conseil d'État ne tiendrait pas suffisamment compte de l'obligation de relogement des communes dans certains cas de détresse. Le Conseil d'État prend acte de la position adoptée par la commission et de la proposition de texte.

*Section 3.– Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable*
(Intitulé de section à omettre selon le Conseil d'État)

*Amendement 17 concernant l'introduction au chapitre 2 d'une nouvelle* ***section 3.– Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable****, comportant un nouvel article 37*

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État avait préconisé l'introduction d'une clause transversale disposant que les limitations des libertés publiques doivent respecter leur contenu essentiel et le principe de proportionnalité, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1er, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.[12]

Dans l'amendement sous examen, la commission a suivi le Conseil d'État sur cette voie. Elle estime toutefois que, „dans un souci de sécurité juridique", il y aurait lieu de reformuler le texte en y incluant également les droits fondamentaux ainsi que les droits du justiciable tels que prévus par la Constitution. À cette fin, la commission propose de faire figurer la clause transversale dans une nouvelle section 3.

Le Conseil d'État ne saurait partager cette approche.

Il entend rappeler, d'abord, que sa proposition de restructurer le chapitre 2 relatif aux droits et libertés en trois sections repose sur l'idée de regrouper dans la section 1 les droits fondamentaux qui, selon le plan proposé par le Conseil d'État à l'endroit du chapitre 2, devait regrouper les droits „qui constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles[13]".

Le Conseil d'État avait insisté à voir interdire toute restriction de ces droits fondamentaux, raison pour laquelle il avait limité l'application de la clause transversale aux seuls droits énoncés sous la section 2 relative aux libertés publiques.

---

12 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

„**Art. 52, paragraphe 1er.** Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui."

13 Avis du 6 juin 2012 en introduction au chapitre 2 (doc. parl. n° 6030[6], p. 19).

Il note par ailleurs que, tout en incluant les droits fondamentaux dans le champ d'application de la clause transversale, la commission ne semble pas envisager de l'appliquer à ces mêmes droits dans la mesure où, telle que modifiée, la clause transversale ne trouverait application que si la limitation du droit fondamental est *„prévue par la Constitution"*. Or, aucun des articles 12 à 15 (version actuelle proposée par la commission), énonçant les droits fondamentaux, ne prévoit la possibilité d'une limitation de ces droits.

Par contre, le libellé proposé par la commission exclurait toute limitation de l'exercice des libertés publiques, dès lors qu'une telle possibilité n'est pas mentionnée expressément dans la disposition constitutionnelle y relative. Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État avait toutefois souligné que l'introduction de la clause transversale dans la Constitution „permettrait d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi"[14]. Selon l'approche choisie par le Conseil d'État, l'énoncé des articles de la proposition de révision regroupant les libertés publiques ne précise en effet pas, à l'endroit de chaque liberté, la possibilité d'en limiter l'exercice par une disposition respectant les conditions de la clause transversale[15].

Le libellé proposé par la commission créera une situation bien plus restrictive et rigide, en ce qu'il ne permettra le recours à des mesures limitatives des libertés – toujours dans les conditions imposées par la clause transversale – que pour autant que le libellé de l'article énonçant cette liberté prévoit formellement la possibilité d'une limitation.

Si la clause transversale était adoptée dans la version proposée par la commission, le respect de la vie privée (article 15) ne saurait plus être soumis à des restrictions, la clause transversale n'étant pas applicable en l'absence de renvoi à la loi dans l'énoncé de la liberté. Or, le Conseil d'État, suivi à cet égard par la commission, avait précisément enlevé du libellé initial de cette liberté, dans la proposition de révision, la réserve („sauf les exceptions fixées par la loi"), au motif que la clause transversale devait s'appliquer à toute limitation, indépendamment d'une mention spécifique dans son énoncé. De même, à titre d'exemple, le libellé proposé par la commission à l'article 24, traitant de la liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, ne contient aucune disposition limitative. Le renvoi à la loi ne figure qu'incidemment à l'alinéa 3 et est retreint aux *„infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés"*. Le terme *„ces"* se rapporte exclusivement à la liberté des cultes et dès lors pas à la manifestation de convictions philosophiques ou religieuses. Il semble néanmoins évident que la clause transversale devrait pouvoir s'appliquer également dans ce dernier contexte. Par rapport à la liberté des cultes, les seules limites autorisées seraient celles en rapport avec la répression des infractions.

Dans cette logique, l'application des dispositions répressives restera soumise au respect des critères de la clause transversale. Par la limitation de la clause transversale aux seules libertés pour lesquelles le texte de la Constitution prévoit lui-même la possibilité d'une restriction, la liberté syndicale (article 28), l'égalité entre hommes et femmes (article 16(3)) et le droit à l'éducation (article 33(1)), deviendraient des droits absolus pour lesquels tout aménagement serait prohibé. De même, le droit de pétition (article 29) ne saurait être réglementé – notamment pour éviter des abus manifestes – à défaut de limitation dans le libellé.

Or, le libellé de la clause transversale tel que proposé par le Conseil d'État ne contenait pas la restriction quant à son application, mais accordait au législateur le droit d'organiser l'exercice des libertés publiques sous les conditions figurant dans ladite clause.

Le Conseil d'État estime, en outre, que la mention spécifique des droits des justiciables, droits regroupés essentiellement parmi les libertés publiques, risque de créer la confusion dans la mesure où les limitations de tous les droits énoncés sous la section 2 doivent être appréciées selon le même régime, en ce sens que toute limitation de ces droits doit respecter leur contenu essentiel et le principe de proportionnalité.

Les organes constitutionnels sont tenus, chacun dans le cadre de ses propres attributions, de veiller à ce que les limitations respectent les exigences figurant à l'article 37.

---

14 Cf. doc. parl. n° 6030[6], p. 33, *ad* article 36 nouveau proposé par le Conseil d'État.

15 La clause transversale – tant dans la version telle que proposée par le Conseil d'État que dans la version proposée par la commission – n'exige pas que la limitation intervienne par une loi formelle. La clause transversale sera ainsi applicable, le cas échéant, à l'égard d'un règlement communal.

Finalement, le Conseil d'État relève encore que c'est à bon escient que les auteurs de la Constitution actuelle ont inséré les droits des justiciables dans le chapitre VI sous l'intitulé „De la Justice" et non pas au chapitre II sous la section des droits regroupant les libertés publiques et les droits fondamentaux. Ces règles prennent corps dans les dispositions relatives à l'organisation de la Justice et des procédures judiciaires. Ces droits revêtent une nature juridique particulière qui les différencie des autres droits regroupés aux articles 18 à 21 (dans la version du texte tel que proposé par la commission). Les droits des justiciables constituent, en effet, un cadre procédural organisé par la loi et dont l'objectif n'est pas de limiter ces droits, mais de les organiser.

Il y a dès lors lieu de maintenir cet article sous la section 2 traitant exclusivement des libertés publiques et de ne pas insérer une nouvelle section 3 sous l'intitulé „Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits des justiciables".

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| *Section 3.– Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable* | ~~*Section 3. – Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable*~~ |
| **Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | **Art. 37.** Toute limitation de l'exercice ~~des droits fondamentaux,~~ des libertés publiques ~~et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution~~ doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. |

*Section 4.– Des objectifs à valeur constitutionnelle*
(Section 3 selon le Conseil d'État)

*Amendement 18 concernant la suppression de l'article 38 initial et l'introduction d'un nouvel article 29 à la* ***section 2.– Des libertés publiques***

La commission a fait sienne la structure proposée par le Conseil d'État en rangeant le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes parmi les libertés publiques du chapitre 2. Alors que le Conseil d'État, dans son avis du 6 juin 2012, avait orienté le droit constitutionnel de pétition vers la seule Chambre des députés, les auteurs de l'amendement entendent distinguer entre la requête adressée aux *„autorités publiques"* et la prérogative de la Chambre des députés de recevoir des pétitions prévue à l'article 89 initial devenant le nouvel article 78 [82]. Le Conseil d'État conçoit une pétition adressée, outre à la Chambre, au Médiateur. Il a toutefois du mal à saisir la portée d'un mécanisme de pétition devant toutes les autorités publiques, terme d'ailleurs différent de ceux d'*„institutions constitutionnelles"*. Imagine-t-on des pétitions devant les autorités judiciaires, le Conseil d'État ou la Cour des comptes, voire devant des administrations comme l'Administration des contributions directes ou la Police grand-ducale? Le Conseil d'État reste d'avis qu'il y a lieu de se limiter au droit de pétition devant la Chambre des députés. Il est vrai que l'article 33 de la Constitution suisse étend le droit de pétition à toutes les *„autorités"*[16]. L'article 44 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 227 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoient la pétition

16 Constitution suisse:
„**Art. 33.** Toute personne a le droit, sans qu'elle en subisse de préjudice, d'adresser des pétitions aux autorités.
Les autorités doivent prendre connaissance des pétitions."
Commentaire à lire au portail des autorités suisses en ligne (ch. ch, v° Pétitions): „Le droit de pétition est compris comme le droit d'adresser une requête écrite à une autorité compétente en la matière. Cette demande peut concerner n'importe quelle activité de l'État. Les autorités sont tenues de prendre connaissance de ces requêtes, mais pas de les traiter ou d'y répondre. Toutefois, dans les faits, elles le font presque toujours. [La pétition] peut être formulée sous forme de requête, de réclamation ou de simple suggestion."

uniquement devant le Parlement européen[17]. L'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ajoute, en son paragraphe 2, alinéa 1er, *sub* d), le Médiateur européen et prévoit, par ailleurs, que le citoyen de l'Union peut „s'adresser" aux institutions qui sont déterminées avec précision[18].

Le Conseil d'État note que le droit à recevoir une réponse, découlant de l'alinéa 2 proposé par la commission, ne s'applique pas seulement aux pétitions de l'alinéa 1er, mais couvre toutes les *„demandes"* adressées aux *„autorités publiques"*. Il considère que le terme de *„pétition"* va au-delà de celui de *„demande"*, alors que la pétition couvre, à côté des demandes, la formulation de plaintes, de vœux, de critiques ou d'une opinion. Un élargissement des destinataires d'une pétition à toutes les *„autorités publiques"* pose le problème de la délimitation des notions de *„pétition"* et de *„demande"*. Le droit de pétition implique une réaction au niveau de la Chambre, mais ne saurait obliger celle-ci à répondre à des „demandeurs" dans une logique de droit administratif.

En conclusion, le Conseil d'État propose de limiter le droit de pétition à la Chambre des députés. Dans cette logique, l'alinéa 2 tel que proposé par les auteurs de l'amendement, sur l'obligation pour les autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable, n'a plus pertinence et peut être omis.

Par ailleurs, le Conseil d'État peut marquer son accord avec la modification terminologique consistant à remplacer le terme de *„chacun"* par *„toute personne"* à l'alinéa 1er.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnables aux demandes écrites des requérants. | **Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser à la Chambre des députés des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br>~~Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnables aux demandes écrites des requérants.~~ |

*Amendement 19 concernant la suppression de l'article 39 initial et du paragraphe 3 de l'article 101 initial et l'introduction d'un nouvel article 107 [112] au* ***chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'État, section 1re.– Des règles générales d'administration***

La commission suit le Conseil d'État en sa proposition de prévoir une disposition générale visant la responsabilité civile de l'État. Le Conseil d'État comprend le souci des auteurs de l'amendement d'inclure les bourgmestres et les membres de l'exécutif local. Il considère que ces situations sont couvertes par le droit commun étant donné qu'un membre du collège échevinal agissant pour le compte de la commune engage nécessairement la responsabilité de celle-ci.

*Amendement 20 concernant l'introduction d'un nouvel article 40*

La commission propose de réserver un article particulier au statut des personnes handicapées. Pour éviter la conclusion que l'*„intégration sociale"* visée à l'alinéa 2 de l'article 38 tel que proposé par le Conseil d'État, inspiré de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution actuelle[19], se limite au seul monde du travail, elle met l'accent sur l'*„égale jouissance des droits"*, formule reprise de l'article 1er,

---

17 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

„**Art. 44.** Tout citoyen de l'Union ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de pétition devant le Parlement européen."

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

„**Art. 227.** Tout citoyen de l'Union, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union et qui le ou la concerne directement."

18 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

„**Art. 20, paragraphe 2, alinéa 1er.** Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres:

…

d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue."

19 Constitution luxembourgeoise:

„**Art. 11, paragraphe 5.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap."

alinéa 1er, de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées[20]. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec la précision de cet objectif constitutionnel. Il propose d'écrire *„jouissance de tous les droits par les personnes"*.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 40.** L'État veille à l'égale jouissance de tous les droits des personnes atteintes d'un handicap. | **Art. 40.** L'État veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap. |

## Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*

*Section 1re.– De la fonction du Chef de l'État*
et
*Section 2.– De la monarchie constitutionnelle*

*Amendement 21 concernant l'article 42 initial (nouvel article 53 [56])*

La commission adopte les nouveaux paragraphes 1er et 3 proposés par le Conseil d'État. En ce qui concerne l'alinéa 1er du nouveau paragraphe 2, elle décide de limiter les effets de la renonciation à la seule personne qui renonce et d'exclure, donc, les descendants des effets d'une telle décision qui revêtirait un caractère purement individuel. Le Conseil d'État peut comprendre cette motivation. Il s'interroge toutefois sur l'application pratique de ce régime. Si l'héritier qui renonce a lui-même, à ce moment, des descendants, il est évident qu'ils seront appelés à la succession. Si le nouveau Grand-Duc provient d'une ligne collatérale et que le renonçant a, par la suite, des descendants, se pose la question de la priorité des lignes de succession. Selon le Conseil d'État, les descendants du Grand-Duc en titre devraient avoir prééminence sur ceux du renonçant. En cas d'abdication du Grand-Duc dont les descendants naissent uniquement après la cessation de ses fonctions, ces derniers seront également exclus de l'ordre de succession. La règle de la primogéniture est respectée par rapport à la nouvelle lignée qui est ouverte et qui remonte, elle aussi, au Grand-Duc Adolphe. Le Conseil d'État considère qu'une précision des différentes hypothèses s'impose.

*Amendement 22 concernant les articles 45 et 46 initiaux (nouvel article 55 [58])*

La commission reprend, pour le paragraphe 1er, le texte proposé par le Conseil d'État, sauf à retenir une „formule minimaliste" du serment. Le Conseil d'État réitère sa préférence pour une formule plus solennelle en relation avec le rôle du Chef de l'État en tant que premier organe constitutionnel.

Pour les paragraphes 2 et 3, la commission fait encore siennes les propositions du Conseil d'État, sauf à supprimer, à l'endroit du paragraphe 3, la référence aux descendants, par analogie avec l'amendement 21.

*Amendement 23 concernant les articles 47, 48 et 49 initiaux (nouvel article 56 [59])*

Suivant la proposition du Conseil d'État, l'amendement regroupe les articles 47, 48 et 49 initiaux dans un nouvel article 56 [59]. Le Conseil d'État marque son accord avec l'ajout du mot *„temporaire"* pour qualifier l'impossibilité dans laquelle se trouve le Grand-Duc de remplir ses fonctions. Il en va de même pour l'omission de la phrase réservant la possibilité d'attribuer la régence au parent survivant. La reformulation du serment du Régent est la conséquence de l'amendement 22.

*Amendement 24 concernant l'article 51 initial (nouvel article 58 [62])*

Les auteurs de l'amendement considèrent qu'on ne peut plus parler d'une délégation, totale ou partielle, des attributions constitutionnelles du Grand-Duc au Lieutenant-Représentant, mais qu'il y a lieu de revenir à la formule de la représentation figurant dans la Constitution actuelle. Cette représentation, si elle peut être limitée dans le temps, devrait porter sur l'ensemble des attributions constitutionnelles du Grand-Duc.

---

20 Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées:

„**Art. 1er, alinéa 1er.** La présente Convention a pour objet de promouvoir, protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées et de promouvoir le respect de leur dignité intrinsèque."

Le Conseil d'État rappelle que la délégation, en droit public, constitue une décision par laquelle un agent public ou mandataire public confie l'exercice d'une partie de sa compétence à un autre agent. C'est en ce sens que l'on parle de „délégation de pouvoirs". Le concept de „représentation" renvoie au mandat de droit civil. Deux différences majeures sont à relever. Dans le mandat, les actes du mandataire lient directement le mandant, seul engagé juridiquement. Dans une délégation de pouvoirs, seul le délégataire est engagé juridiquement et non pas le délégant. Ensuite, dans le mandat, le mandataire exerce les droits subjectifs du mandant pour le compte de ce dernier, tandis que l'objet de la délégation est l'exercice d'un pouvoir et non la mise en œuvre d'un droit subjectif. Le Conseil d'État reste d'avis que, dans le domaine constitutionnel, le concept de délégation des attributions est plus approprié. Il peut toutefois accepter que le texte constitutionnel utilise la formule *„se faire représenter"* dans un souci de cohérence avec le titre de *„Lieutenant-Représentant du Grand-Duc "*.

*Amendement 25 concernant la suppression de l'alinéa 3 de l'article 52 initial et l'introduction d'un nouvel article 45 [48]*

L'amendement fait suite à une proposition du Conseil d'État et n'appelle pas d'observation.

*Amendement 26 concernant l'introduction d'un nouvel article 52 [60]*

Le Conseil d'État prend acte de l'introduction d'un nouvel article qui permet à la Chambre des députés de considérer que le Grand-Duc, du fait qu'il n'exerce plus ses attributions constitutionnelles, a abdiqué. Le commentaire indique que les auteurs se sont inspirés de solutions retenues dans les ordres constitutionnels néerlandais et suédois, sans citer toutefois une disposition précise. Cette référence est correcte pour la Constitution suédoise[21]. Le Conseil d'État ne saisit pas la référence au droit néerlandais, alors que la *Grondwet* envisage uniquement le cas où le Roi est „hors d'état d'exercer l'autorité royale"[22].

*Amendement 27 concernant les articles 54 et 55 initiaux (nouvel article 47 [50])*

Le Conseil d'État considère que l'article 47 [50], tel que proposé par l'amendement, doit être adapté pour reprendre la formulation de l'actuel article 32, paragraphe 3, de la Constitution issue de la révision constitutionnelle du 18 octobre 2016[23] et pour intégrer la formulation qui sera retenue pour l'article 32, paragraphe 4, à l'issue de la procédure de révision de cette disposition.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 47.** [50] (1) Le Chef de l'État prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 47.** [50] (1) Le Chef de l'État prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. |

21 Constitution suédoise, Chapitre V.– Le Chef de l'État:

„**Art. 5.** Si, pendant une période ininterrompue de six mois, le Roi s'est trouvé empêché ou a manqué de remplir ses fonctions, le Gouvernement en informe le *Riksdag*. Celui-ci décide si le Roi est réputé avoir abdiqué."

22 *Grondwet* des Pays-Bas:

„**Art. 35.** 1. Lorsque le Conseil des Ministres estime que le Roi est hors d'état d'exercer l'autorité royale, il en informe, en leur soumettant l'avis du Conseil d'État demandé à cet effet, les États généraux, qui se réunissent subséquemment en une seule assemblée.

2. Si les États généraux partagent cette opinion, ils déclarent que le Roi est hors d'état d'exercer l'autorité royale. Cette déclaration est rendue publique sur l'ordre du président de l'assemblée et prend effet immédiatement.

3. Dès que le Roi est de nouveau en état d'exercer l'autorité royale, déclaration en est faite par une loi. Les États généraux réunis en une seule assemblée délibèrent et statuent en la matière. Immédiatement après la publication de cette loi, le Roi reprend l'exercice de l'autorité royale.

4. La loi règle si nécessaire la surveillance sur la personne du Roi lorsqu'il a été déclaré hors d'état d'exercer l'autorité royale. Les États généraux réunis en une seule assemblée délibèrent et statuent en la matière."

23 Constitution luxembourgeoise:

„**Art. 32, paragraphe 3.** 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 l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises."

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. |
| (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions déterminées par la loi. | (2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution ~~à la loi~~, ~~il~~ le Chef de l'État ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'~~aux fins et dans les conditions déterminées par la loi~~ en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. |
| (3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | (3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.<br>Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris sont déterminées par la loi. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. |
| (4) Le Chef de l'État, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.<br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | (4) [Insérer ici le libellé du nouvel article 32(4), une fois que celui-ci aura été définitivement adopté par la Chambre.] |

*Amendement 28 concernant l'article 56 initial (nouvel article 48 [51])*

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement qui s'inscrit dans la ligne de sa proposition de texte.

*Amendement 29 concernant l'article 59 initial (nouvel article 50 [53])*

Le Conseil d'État peut marquer son accord de principe avec l'amendement en ce qui concerne le paragraphe 1er. La référence au début du règne pour la fixation de la dotation initiale, à laquelle il est proposé de renoncer en l'occurrence, figure à l'article 43 de la Constitution actuelle[24] et constitue un reliquat d'un mécanisme en vertu duquel la liste civile était fixée en début de règne sans que la Constitution n'en prévoie l'adaptation en cours de règne. La révision de la Constitution du 6 mai 1948 ajouta un élément de flexibilité en prévoyant que *„la loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation"*.

Le texte, tel qu'il est désormais amendé, met en place un mécanisme unique et cohérent. Il n'est toutefois pas sans soulever un certain nombre de questions.

Le Conseil d'État se demande d'abord comment s'articuleront le texte de la Constitution, la loi qui fixera les éléments et le montant de la dotation et l'inscription au budget de l'État de la dotation annuelle visée par le nouvel article 50 [53]. L'inscription au budget de l'État se limitera-t-elle à l'insertion à ce niveau d'une dotation globale figurant dans la loi prévue par l'article 50 [53] ou cette dotation sera-t-elle ventilée entre différentes positions budgétaires? Le texte amendé ne définit ensuite plus la finalité

24 Constitution luxembourgeoise:

„**Art. 43.** La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an.

Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation."

des dotations. Le changement d'approche ainsi opéré, et qui fait que les auteurs du texte renoncent désormais à dire que le Chef de l'État *„dispose"* de la dotation lui allouée aux fins prévues par la Constitution, donne-t-il une indication concernant la nature des dotations et le contrôle qui sera effectué au niveau de leur utilisation? En d'autres termes, s'agira-t-il en l'occurrence de dotations annuelles globales que les bénéficiaires pourront utiliser librement ou est-ce que les dépenses financées par leur biais seront contrôlées de façon plus ou moins détaillée?

Concernant la nature des dotations du type de celles visées en l'occurrence, et les implications des choix opérés à ce niveau, le Conseil d'État renvoie aux développements que le Conseil d'État belge a consacrés à cette problématique dans un avis daté du 11 juin 2001[25].

La loi qui fixera les éléments et le montant des dotations annuelles devra apporter des réponses aux questions que le Conseil d'État vient de soulever. De l'avis du Conseil d'État, il serait indiqué qu'elle détermine les éléments qui composeront les dotations, et cela par grandes catégories budgétaires, qu'elle fixe ensuite le montant des dotations, configure un cadre général pour assurer la transparence des financements mis à disposition, précise le mécanisme de contrôle dans le cadre duquel le bénéficiaire de la dotation rendra compte de l'usage conforme au cadre tracé par la loi, des moyens qui lui auront été alloués, prévoie un mécanisme d'adaptation et de revalorisation des dotations afin d'éviter, qu'au regard des fluctuations économiques, des fixations à répétition des dotations par le biais d'une modification de la loi-cadre s'avèrent nécessaires et, finalement, qu'elle soit agencée d'une façon telle qu'elle permette d'avoir une vue globale des moyens alloués aux bénéficiaires des dotations.

## Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*

### *Section 1re.– De la représentation de la Nation*

*Amendement 30 concernant l'article 62 initial, paragraphe 3 (nouvel article 61 [65], paragraphe 3)*

Le Conseil d'État prend acte que la commission ne le suit pas dans sa proposition de prévoir que les élections soient réglées par une loi à adopter à la majorité qualifiée, alors que la disposition „risque de faire de la loi électorale un instrument juridique inflexible".

Il note, par ailleurs, que la commission n'entend pas ancrer le vote obligatoire dans la nouvelle Constitution, même si elle se prononce pour le maintien de ce système au motif qu'il „constitue une mesure de protection de l'électeur le mettant à l'abri de toute pression visant à l'empêcher d'exercer son droit de vote".

*Amendement 31 concernant l'article 63 initial (nouvel article 62 [66], paragraphe 1er nouveau)*

Le Conseil d'État note que, dans l'expression *„dix-huit ans accomplis"*, le mot *„accomplis"*, jugé superfétatoire par la commission, n'a pas été repris.

*Amendement 32 concernant l'article 66 initial (nouvel article 63 [67])*

La commission considère que, pour la détermination des incompatibilités du mandat de député avec d'autres fonctions, „il vaut mieux recourir à une formulation générale plutôt que d'énumérer les incompatibilités, afin d'éviter le risque de ne pas être exhaustif". À l'alinéa 1er, la commission maintient toutefois la référence à certaines fonctions précises, à savoir celles de membres du Gouvernement, du Parlement européen et du Conseil d'État, en ajoutant, à l'alinéa 2, une référence à d'autres emplois et fonctions publics à déterminer par une loi à adopter à la majorité qualifiée.

La référence au membre du Parlement européen amène le Conseil d'État à faire deux observations. À relever, en premier lieu, que si cette référence est retenue, il faudra l'étendre aux autres fonctions au sein des institutions européennes, telles que membre de la Commission, membre de la Cour de

---

25 Avis du Conseil d'État belge n° 31.626/4 du 11 juin 2001:

„En droit budgétaire, on entend, par „dotation " un crédit qui figure au budget général des dépenses, mais dont l'affectation est déterminée par l'institution à laquelle il est alloué. [La dotation] se distingue de la subvention en ce que son bénéficiaire ne doit pas justifier que l'utilisation qu'il en fait correspond à une finalité déterminée (…). Les dotations impliquent donc en principe que les institutions qui les reçoivent jouissent d'une certaine autonomie. Le montant qui leur est accordé est en effet un montant global, qui n'est pas ventilé en allocations de base (…). [Le bénéfice d'une dotation] ne fait pas obstacle à un certain contrôle de l'emploi des fonds (…), mais celui-ci doit être modalisé en fonction de la spécificité de l'institution et du rôle qu'elle joue dans l'équilibre des pouvoirs."

justice, de la Cour des comptes et de la Banque centrale. Se pose encore la question des membres luxembourgeois d'autres institutions internationales, comme la Cour européenne des droits de l'homme. À noter, en second lieu, que le statut du député européen règle la question en consacrant l'incompatibilité avec la qualité de membre d'un parlement national[26]. Il en va de même des dispositions sur le statut des autres fonctions européennes ou internationales. Ces normes ont, de toute façon, primauté par rapport aux normes nationales, fussent-elles constitutionnelles. Dans ces conditions, le Conseil d'État préconise de ne pas opérer de référence à des fonctions relevant du droit européen ou international. En conclusion, il estime qu'il convient de limiter la détermination des incompatibilités, dans la Constitution même, aux fonctions relevant de l'ordre constitutionnel luxembourgeois. La détermination des incompatibilités avec des fonctions internationales est en effet à déterminer, outre par le droit international, par la loi visée à l'alinéa 2.

L'alinéa 2 retient trois notions différentes, celles d'*„emploi public"*, de *„fonction publique"* et de *„mandat politique"*. Le Conseil d'État s'interroge sur la portée propre de chacune de ces notions. Il relève encore que le texte proposé vise les *„autres mandats politiques"*, ce qui laisse entendre que, dans l'optique des auteurs de l'amendement, le concept de *„mandat politique"* est générique et englobe les notions de *„fonction"* et *„emploi"* publics. Le Conseil d'État marque ses réserves par rapport à la consécration dans le texte constitutionnel du terme de *„mandat politique"* aux contours des plus imprécis. Il exprime une préférence pour le concept de *„fonction publique"* qui permet d'inclure également des fonctions non électives, voire non rémunérées. Il considère que ce concept pourrait également couvrir des fonctions au sein d'institutions relevant du droit international. Si le Conseil d'État est suivi dans son approche, la seconde phrase de l'alinéa 2 peut être omise.

Le Conseil d'État note encore que la référence au concept d'*„activité"*, proposée dans l'avis du 6 juin 2012, a été abandonnée par la commission. Or, le texte proposé permettait d'inclure dans la liste des incompatibilités des activités ne relevant pas formellement du droit public mais comportant une dépendance vis-à-vis de l'État. Enfin, le Conseil d'État constate que la terminologie utilisée se différencie davantage que celle proposée par le Conseil d'État de celle du nouvel article 84, alinéa 4 relatif aux incompatibilités avec la fonction de membre du Gouvernement.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 63.** [67] Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement, celle de membre du Parlement européen et celle de membre du Conseil d'État.<br><br>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. 63.** [67] Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement~~, celle de membre du Parlement européen~~ et celle de membre du Conseil d'État.<br><br>Cette même incompatibilité s'applique aux ~~emplois et~~ fonctions ~~publics~~ publiques [ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'État] 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.~~ |

*Amendement 33 concernant les articles 67 et 68 initiaux (nouvel article 64 [68])*

Le nouvel article 64 [68] regroupe les dispositions traitant de la cessation et de la perte du mandat de député ainsi que du cas de réinscription sur la liste des suppléants.

Le paragraphe 1er retient le concept d'*„emploi rémunéré"*, proposé par le Conseil d'État dans son avis susmentionné du 6 juin 2012.

Le paragraphe 2, alinéa 1er, reprend le mécanisme suggéré par le Conseil d'État dans le texte de l'article 63 (nouvel article 64 [68]), paragraphe 2, alinéa 1er, en remplaçant les termes *„quitte ces fonctions"* par ceux de *„perd son mandat de député"* et en précisant que la réinscription se fera dans l'ordre des voix obtenues aux élections et non pas de plein droit comme premier suppléant sur la liste.

---

26 Version consolidée de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, et des amendements ultérieurs de celui-ci, art. 7, paragraphe 2, alinéa 1er:

„À partir de l'élection au Parlement européen en 2004, la qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de membre d'un parlement national."

Le Conseil d'État suit la logique des auteurs de l'amendement qui ont voulu respecter l'ordre des votes sur chaque liste.

Le Conseil d'État comprend le mécanisme envisagé dans le texte amendé en ce sens qu'il s'agit de sauvegarder uniquement la position du député élu ou suppléant appelé au Gouvernement. Dans la logique des auteurs de la proposition de révision, les personnes figurant en rang utile sur une liste pour accéder aux fonctions de député, mais qui n'ont pas occupé le mandat en raison d'une incompatibilité, ne pourront plus faire valoir leur rang, même si l'incompatibilité vient à cesser par la suite. Le Conseil d'État pourrait également concevoir la logique d'un mécanisme dans lequel toute incompatibilité qui vient à cesser en cours de législature a pour effet de réactiver le rang utile de la personne initialement frappée par l'incompatibilité. Si cette solution était retenue, l'article 64 [68], paragraphe 2, alinéa 1er, devrait être reformulé. Quel que soit le système, il devrait logiquement s'appliquer également au niveau des élections communales.

Selon le texte proposé, il y a réinscription sur la liste d'attente *„dans l'ordre des suffrages obtenus"*, ce qui est logique. Le Conseil d'État note encore que le paragraphe 2, alinéa 1er, parle de *„suffrages"*, alors que l'alinéa 3 parle de *„voix"*. Il faut harmoniser la terminologie utilisée. Le Conseil d'État préconise le recours au terme de *„suffrages"*.

Le paragraphe 3 reprend le texte de l'ancien article 63 (nouvel article 64 [68]), paragraphe 3, tel que proposé par le Conseil d'État.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 64.** [68] (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 64.** [68] (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection. |
| (2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus. | (2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus. |
| Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction. | Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction. |
| En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des ~~voix obtenues~~ suffrages obtenus aux élections. |
| (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. |

*Section 2.– De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés*

*Amendement 34 concernant l'article 71 initial (nouvel article 65 [69])*

Le nouvel article 65 [69] a pour objet la mise en place de la Chambre résultant des élections.

La suppression de l'alinéa 2 du paragraphe 1er de l'ancien article 64 du Conseil d'État n'appelle pas d'observation particulière.

Le Conseil d'État note que la vérification des pouvoirs, lors de la première réunion de la Chambre élue, a plusieurs objets, le contrôle de la régularité des élections et de l'identité des députés présents avec ceux proclamés élus, mais aussi l'impact d'événements qui se sont produits par la suite sur l'accès au mandat, concrètement la survenance de nouvelles incompatibilités. L'aspect „validation des élections" n'est pas sans poser problème sachant que la proclamation formelle des élus ne relève pas, dans notre système électoral, de la Chambre, mais du président du bureau principal de la circonscription. Il est vrai que la vérification des pouvoirs par la Chambre lors de sa première réunion ne se résume pas

à contrôler si les personnes présentes sont effectivement celles proclamées élues, mais constitue un acte de validation des élections[27].

La question de la validation des élections par le parlement élu et d'un recours juridictionnel est discutée, dans d'autres régimes parlementaires européens[28], par la Commission de Venise[29] ou encore dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière a condamné la Roumanie en relation avec la contestation de décisions du bureau électoral central et de la commission de validation de la Chambre des députés au motif que „le manque de clarté de la loi électorale en ce qui concerne les minorités nationales et l'absence de garanties suffisantes quant à l'impartialité des organes chargés d'examiner les contestations du requérant ont porté atteinte à la substance même des droits garantis par l'article 3 du Protocole nº 1"[30]. Le Conseil d'État note toutefois que la Cour européenne a pris soin de relever que „s[i] cette pratique est largement répandue, trois pays (Belgique, Italie, Luxembourg) présentent la particularité de ne pas prévoir d'autre recours postélectoral que la validation par le Parlement, les décisions des bureaux électoraux étant considérées comme définitives. Cela étant, ces trois pays jouissent d'une longue tradition démocratique qui tend à dissiper les doutes éventuels quant à la légitimité d'une telle pratique". Le Conseil d'État relève encore la particularité de l'affaire „roumaine" qui concernait la garantie des droits des minorités.

Le Conseil d'État note, par ailleurs, que le texte proposé vise le recours contre *„ces décisions"*, ce qui laisse penser que sont visées à la fois la décision de la Chambre relative à la vérification des pouvoirs des députés et une décision spécifique individuelle ultérieure du constat de la perte de la qualité d'élu. À cet égard, il renvoie à l'article 130 de la loi électorale qui dispose que „[s]i un député accepte une fonction, un emploi ou une charge incompatibles avec son mandat, il est déchu de plein droit de son mandat de député, sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 129 ci-dessus en ce qui concerne ses droits à pension". Le Conseil d'État relève, d'abord, la divergence des termes „déchéance" et „perte" du mandat. Il souligne ensuite que le texte proposé vise un mécanisme de constat de la perte du mandat sans établir clairement les causes de la perte. Deux cas de figure sont à considérer, la survenance d'incompatibilités au sens de l'article 63 [67], mais aussi de causes d'inéligibilité au sens de l'article 62 [66]. Il serait indiqué d'établir un lien avec ces deux articles.

Le Conseil d'État considère encore que la formule *„statuer sur les contestations"* s'applique à la fois à la vérification des pouvoirs et au constat de la perte du mandat. Dans ces conditions, il se demande s'il n'y a pas lieu de faire de cette disposition une phrase indépendante couvrant les deux situations. Même si, dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État n'avait pas retenu la nécessité d'un contrôle juridictionnel de la vérification des pouvoirs, il conçoit, au regard du droit d'accès au juge, l'importance d'un recours, dès lors que sont visés tous les actes de la Chambre statuant sur les contestations relatives au mandat d'un député.

La consécration d'un recours devant la Cour administrative pose toutefois problème étant donné que le chapitre 7 consacré à la Justice ne vise plus nommément certaines juridictions, mais, de façon plus globale, les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. En outre, dans une logique de séparation des pouvoirs, l'organe juridictionnel pour ce type de recours, qui ne saurait être assimilé à un contentieux administratif ordinaire, devrait être la future Cour suprême visée à l'article 94 [99] nouveau ou, dans le mécanisme actuel, la Cour constitutionnelle. Dans ces conditions, le Conseil d'État propose le renvoi à la loi pour régler le recours et non seulement les modalités.

Il y a lieu d'articuler le texte de manière à mettre en évidence la distinction, au niveau chronologique, entre la vérification des pouvoirs lors de la première réunion de la Chambre et le constat ultérieur de la perte du mandat en cours de législature. Dans cette logique, le Conseil d'État propose d'introduire des paragraphes distincts.

---

27 Le Conseil d'État renvoie au précédent de la non-validation de l'élection de M. Zénon Bernard en 1934, *Compte-rendu, session ordinaire 1934-1935*, séance d'ouverture du 6 novembre 1934.

28 *Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel: la „vérification des pouvoirs ", histoire et théorie*, par Bruno Daugeron, dans „Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel", n° 41 (Le Conseil constitutionnel, juge électoral) – octobre 2013.

29 Voir le *Code de bonne conduite en matière électorale*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 51e session plénière tenue les 5 et 6 juillet 2002, et soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 6 novembre 2002, *sub* „L'existence d'un système de recours efficace", pts 92 à 102.

30 Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 2 mars 2010, *Grosaru c/ Roumanie*, requête 78039/01, pts 57 et 28.

Le texte de l'article 65 [69], paragraphe 1er (paragraphes 1er à 3 selon le Conseil d'État) pourrait se lire comme suit:

*„(1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.*

*(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 62 [66] ou d'une incompatibilité au sens de l'article 63 [67].*

*(3) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle le recours contre ces décisions."*

En ce qui concerne le paragraphe 2 (4 selon le Conseil d'État), le Conseil d'État peut marquer son accord avec le maintien de la formule du serment dans le texte constitutionnel.

Pour ce qui est du nouveau paragraphe 3 (5 selon le Conseil d'État), le Conseil d'État comprend le souci des auteurs de l'amendement d'éviter un vide institutionnel entre la cessation des fonctions de l'ancienne Chambre et l'entrée en fonction de la nouvelle Chambre. Il a toutefois des doutes par rapport au texte proposé. L'alinéa 1er du paragraphe 1er de l'article 65 [69] parle de *„la Chambre des Députés [qui] se réunit"* et vise, à l'évidence, ici la nouvelle Chambre. Le texte sous examen, à un autre endroit, fait référence à la Chambre en visant, cette fois, l'ancienne Chambre. Il y a incohérence dans l'utilisation des concepts, sauf à admettre qu'il y a deux Chambres, l'ancienne et la nouvelle. Si aucune nouvelle Chambre n'existe avant l'assermentation des députés, le texte du paragraphe 1er est erroné. Comment cette Chambre juridiquement inexistante pourrait-elle procéder à la vérification des pouvoirs? Le Conseil d'État note encore que les députés sont élus pour cinq ans et que leur mandat ne peut être prorogé par le hasard du calendrier[31]. Si un lien est établi entre l'existence d'une nouvelle Chambre et l'assermentation des députés, se pose la question de savoir combien de députés doivent être assermentés pour qu'une nouvelle Chambre voie le jour. L'entrée en fonction de la nouvelle Chambre ne saurait être bloquée par des retards dans l'assermentation de certains de ses membres. Les auteurs expliquent s'être inspirés de l'article 39 de la *Grundgesetz* allemande[32]. Force est toutefois de constater que le texte allemand ne conduit pas à l'existence, fût-elle limitée dans le temps, de deux Chambres. Dans la logique du système allemand, il faudrait dès lors rédiger le paragraphe 3 (5 selon le Conseil d'État) de l'article 65 [69] comme suit:

*„(5) La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes."*[33]

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 65.** [69] (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.<br>Un recours contre ces décisions relatives à la qualité d'élu est ouvert devant la Cour administrative. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. | **Art. 65.** [69] (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.<br>(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 62 [66] ou d'une incompatibilité au sens de l'article 63 [67]. |

31 Le Conseil d'État voudrait attirer l'attention des auteurs de l'amendement sur la question de la détermination de la législature dans un système où le concept de session parlementaire est supprimé. La seule référence pertinente reste l'article 61, paragraphe 2, qui prévoit que les députés sont élus pour cinq ans; logiquement, le terme de cinq ans court à partir de la date d'assermentation des députés.

32 *Grundgesetz* allemande:

„**Art. 39.** *Seine [= des Bundestages] Wahlperiode endet mit dem Zusammentritt eines neuen Bundestages. (...) Der Bundestag tritt spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen."*

33 À noter que le règlement intérieur du Parlement européen suit la même logique quand il dispose, à l'article 4, paragraphe 2, que: „Les députés demeurent en fonction jusqu'à l'ouverture de la première séance du Parlement suivant les élections."

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| | (3) Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle le recours contre ces décisions. |
| (2) À leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité." | (4) À leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité." |
| (3) Les fonctions de la Chambre des Députés cessent avec l'assermentation des députés nouvellement élus. | (5) La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes. |

*Amendement 35 concernant l'article 72 initial (nouvel article 67 [71])*

Le libellé retenu pour l'article 67 [71], en rapport avec la présidence et le bureau de la Chambre, ne donne pas lieu à observation.

*Amendement 36 concernant l'article 74 initial (nouvel article 69 [73])*

Le Conseil d'État peut comprendre la suppression de l'adjectif *„absolue"* à la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 69 [73] nouveau traitant des quorums de votation. Il note toutefois qu'à l'article 71 [75], alinéa 1er, les auteurs des amendements maintiennent ce qualificatif. Il y a lieu d'harmoniser le libellé et de supprimer le terme *„absolue"* également dans cette disposition.

En ce qui concerne la nouvelle deuxième phrase de l'alinéa 2 susmentionné, le Conseil d'État estime que cette disposition énonce une évidence. Il ne voit pas la nécessité d'une consécration constitutionnelle de la règle inscrite actuellement à l'article 48, paragraphe 1er, deuxième phrase, du règlement intérieur de la Chambre des députés[34].

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 69.** [73] La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. | **Art. 69.** [73] La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. |
| Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. | Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. ~~Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.~~ |
| Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. | Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis. |
| Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés. | Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés. |

*Amendement 37 concernant la suppression de l'article 75 initial et l'introduction d'un nouvel article 66 [70]*

Le nouvel article 66 [70] a pour objet le champ d'application du règlement intérieur de la Chambre des députés.

34 Règlement de la Chambre des députés:

„**Art. 48, paragraphe 1er, deuxième phrase.** Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité absolue."

Le Conseil d'État a des réserves par rapport à la seconde phrase introduite dans le nouvel article 66 [70], aux termes de laquelle: *„Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation."*

Il note, d'abord, que le règlement intérieur de la Chambre aura une nature hybride en ce qu'il s'agit, d'un côté, d'un acte du parlement indépendant de la loi et directement fondé sur la Constitution et, d'un autre côté, d'une norme analogue à la loi et constituant une référence pour l'adoption d'actes d'exécution de lois qui affectent l'organisation de la Chambre.

Il ne comprend pas les raisons pour lesquelles une dérogation devrait être apportée aux règles constitutionnelles traditionnelles du pouvoir réglementaire.

Le Conseil d'État relève encore que les limites du pouvoir réglementaire autonome d'organisation de la Chambre sont déterminées par référence aux matières réservées à la loi, ce qui, d'un côté, limite les mesures d'exécution du pouvoir réglementaire traditionnel, et, d'un autre côté, impose de toute façon à la Chambre d'adopter un cadre légal suffisant de la matière, et lui permet même d'empêcher, par une loi détaillée, l'intervention de tout pouvoir réglementaire.

Se pose encore la question de la portée des mots *„lois qui concernent son organisation"*, alors que la disposition de l'article 51, paragraphe 2, de la Constitution actuelle n'est pas maintenue[35]. Le terme *„concernent"* permet une lecture très large. Peut-on admettre que la Chambre dispose d'un pouvoir réglementaire en parallèle de celui du Chef de l'État si elle estime qu'une loi *„concerne"* son organisation? Si l'objectif de l'amendement est de pouvoir doter le personnel de la Chambre d'un statut particulier dérogatoire au droit commun, le cadre juridique nécessaire doit, de toute façon, être prévu dans la loi[36]. Il n'est pas nécessaire de „rapatrier" le pouvoir d'exécution dans les compétences de la Chambre pour assurer l'existence de ce régime.

*Amendement 38 concernant la suppression de l'article 76*

La suppression de l'article 76 ayant prévu dans la Constitution la subdivision d'une législature en sessions ne donne pas lieu à observation.

*Amendement 39 concernant l'article 77 initial (nouvel article 70 [74])*

Le Conseil d'État note que la référence à la dissolution de la Chambre a été omise, en relation avec la convocation de la Chambre, tout comme elle est évitée dans l'amendement 40. L'omission de cette référence, en combinaison avec l'abandon du régime des sessions dites ordinaires et la non-reprise du paragraphe 2 de l'article 68 proposé par le Conseil d'État dans son avis susmentionné du 6 juin 2012 posent la question des hypothèses de réunion sur demande envisagées par les auteurs de l'amendement. La Chambre „sortante", restant en fonction jusqu'à la réunion de la Chambre nouvellement élue et exerçant la plénitude de ses compétences jusqu'à cette date, peut se réunir à tout moment. Les hypothèses visées par le texte sous examen ne peuvent être que celles où une majorité de députés, pour des raisons qui leur sont propres, n'entendraient pas se réunir, ni à la demande du Gouvernement ni à la demande de la minorité.

Dans une démarche purement juridique, le Conseil d'État s'interroge sur la portée de l'exigence d'une *„demande motivée"* de réunion. Qui appréciera le caractère suffisamment motivé? La Chambre va-t-elle se réunir pour constater que la demande de réunion n'était pas motivée? Dans le texte initial, la motivation de la demande de réunion par le Grand-Duc pouvait s'apprécier en relation avec l'ordre du jour proposé; or, ce critère a également été omis. En ce qui concerne la demande motivée de réunion émanant d'un tiers des députés, le Conseil d'État relève que la question ne revêt plus une dimension interinstitutionnelle ou de séparation des pouvoirs, mais devient une question interne au fonctionnement de la Chambre et concerne plus particulièrement les droits de la minorité des députés par rapport à la majorité. Dans ce dernier cas se pose la question de savoir si la majorité, qui *a priori* n'entendait pas procéder à une réunion, peut s'ériger en juge du caractère suffisamment motivé de la demande de la minorité. Si les auteurs de l'amendement visent, par le concept *„demande motivée"*, la nécessité d'indiquer un ordre du jour, autant maintenir les termes *„sur un ordre du jour proposé par lui"*.

---

35 Constitution luxembourgeoise:
„**Art. 51, paragraphe 2.** L'organisation de la Chambre est réglée par la loi."

36 Le Conseil d'État renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour administrative du 12 mai 2015, n° 35681C.

Le Conseil d'État se demande encore si la disposition sous examen est à interpréter en ce sens qu'elle exclut une réunion sur demande de l'ensemble des députés ou d'une majorité. La nouvelle disposition constitue, en effet, une règle d'exception par rapport à la règle générale que la Chambre peut se réunir à tout moment. On peut considérer que ce principe constitue une évidence et n'a pas besoin d'être énoncé; on peut encore soutenir que l'énoncé d'une règle spéciale ne donne sens qu'en relation avec l'existence de la règle générale.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 70.** La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du Gouvernement ou d'un tiers des députés. | **Art. 70.** La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du Gouvernement sur un ordre du jour proposé par lui ou d'un tiers des députés. |

*Amendement 40 concernant l'article 78 initial (nouvel article 71 [75])*

En ce qui concerne les élections anticipées, les auteurs de l'amendement expliquent qu'ils se sont inspirés de textes correspondants de la Constitution belge[37]. Pour empêcher un vide institutionnel, ils évitent le concept de *„dissolution"*, préférant introduire celui de *„élections anticipées"*.

Le mécanisme prévu dans l'amendement se distingue toutefois fondamentalement du texte de référence belge, en ce qu'il ne consacre pas l'élément central du système, à savoir la motion de censure dite constructive, institution juridique que le constituant belge a reprise du droit allemand[38] (*„konstruktives Misstrauensvotum"*). Le Conseil d'État approuve ce choix des auteurs de l'amendement dans la mesure où le rôle du Premier ministre au Luxembourg ne peut pas être comparé à celui du Chancelier allemand. D'ailleurs, la doctrine belge souligne également l'inadaptation du régime allemand à l'ordre constitutionnel belge, compte tenu du rôle du Premier ministre en Belgique[39].

Les auteurs de l'amendement maintiennent la compétence du Chef de l'État qui, non seulement, doit formellement intervenir pour fixer des élections anticipées, mais qui, au regard du texte, a la faculté et non pas l'obligation de fixer des élections anticipées. Les auteurs de l'amendement excluent ainsi une „autodissolution" de la Chambre qui doit passer par un vote de méfiance à l'encontre du Gouvernement et „convaincre" le Chef de l'État de la nécessité d'élections anticipées; encore faut-il que le Gouvernement ait démissionné. Le Chef de l'État n'est pas tenu de suivre une résolution de la Chambre en ce sens, même s'il est difficile d'admettre dans la pratique qu'il n'en tient pas compte. À l'inverse, le Chef de l'État ne pourrait pas décider de procéder à des élections anticipées si la Chambre, malgré la démission du Gouvernement et l'impossibilité de mettre sur pied un nouveau Gouvernement, refusait de donner son assentiment. Le Conseil d'État s'interroge sur la reprise du mécanisme belge qui, sur l'arrière-plan de l'instabilité des gouvernements en Belgique, est inspiré par le souci d'éviter

---

37 Constitution belge:

„**Art. 46.** Le Roi n'a le droit de dissoudre la Chambre des représentants que si celle-ci, à la majorité absolue de ses membres:

1° soit rejette une motion de confiance au Gouvernement fédéral et ne propose pas au Roi, dans un délai de trois jours à compter du jour du rejet de la motion, la nomination d'un successeur au Premier Ministre;

2° soit adopte une motion de méfiance à l'égard du Gouvernement fédéral et ne propose pas simultanément au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre.

Les motions de confiance et de méfiance ne peuvent être votées qu'après un délai de quarante-huit heures suivant le dépôt de la motion.

En outre, le Roi peut, en cas de démission du Gouvernement fédéral, dissoudre la Chambre des représentants après avoir reçu son assentiment exprimé à la majorité absolue de ses membres.

L'acte de dissolution contient la convocation des électeurs dans les quarante jours et de la Chambre des représentants dans les deux mois.

En cas de dissolution des deux Chambres, conformément à l'article 195, les Chambres sont convoquées dans les trois mois.

En cas de dissolution anticipée, la nouvelle législature fédérale ne pourra courir au-delà du jour des premières élections pour le Parlement européen suivant cette dissolution."

38 L'article 46 de la Constitution belge est inspiré à son tour de l'article 68 de la *Grundgesetz* allemande qui dispose:

*„(1) Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.*

*(2) Zwischen dem Antrag und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen."*

39 Marc Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, précité, n$^{os}$ 167 et ss.

des élections anticipées. Il s'interroge encore sur l'articulation entre la première et la seconde phrases de l'alinéa 1er. La première phrase ne revêt une portée réelle que si le Gouvernement, à la suite d'une motion de censure, ne devait pas démissionner; ceci pose la question des suites que le Gouvernement doit réserver au retrait de la confiance par la Chambre.

Le Conseil d'État a des réserves sérieuses sur l'alinéa 3 qui peut conduire à des situations de blocage politique en interdisant des élections anticipées dans l'année qui suit les élections.

*Section 3.– De l'adoption des lois*

*Amendement 41 concernant les articles 79 et 80 initiaux (nouvel article 73 [77])*

Le nouvel article 73 [77] a pour objet la saisine de la Chambre de projets et de propositions de loi. Il ne donne pas lieu à observation.

*Amendement 42 concernant les articles 81, 82, 83, 84 et 85 initiaux (nouvel article 75 [78])*

Le Conseil d'État n'a plus d'observation à formuler à l'égard des dispositions précisant les conditions de l'adoption, de la promulgation et de la publication des lois, y compris le second vote constitutionnel.

*Amendement 43 concernant la suppression de l'article 86 initial et l'introduction d'un nouvel article 74 [79]*

L'amendement 43 est devenu sans objet au regard de l'amendement 12 de la liste d'amendements parlementaires du 24 novembre 2016.

*Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des Députés*

Cette section n'a pas fait l'objet d'amendement.

*Section 5.– Du statut du député*

*Amendement 44 concernant l'article 92 initial (nouvel article 82 [87])*

Le libellé amendé de l'article 82 [87] traitant des indemnités des députés ne donne pas lieu à observation.

## Chapitre 5.– *Du Gouvernement*

*Amendement 45 concernant les articles 93, 94 et 95 initiaux (nouvel article 84 [89])*

L'article sous revue regroupe les dispositions traitant de la composition du Gouvernement, de la nomination, de la démission et du serment de ses membres ainsi que des incompatibilités de leur fonction.

Les alinéas 1er à 3 du nouvel article 84 [89] n'appellent pas d'observation.

À l'alinéa 4, le Conseil d'État propose d'omettre la référence à la qualité de membre du Parlement européen. Il renvoie aux considérations développées à l'endroit de l'amendement 32 relatif à l'article 63 [67] nouveau sur les incompatibilités avec le mandat de député. Dans la même logique d'une concordance avec l'article 63 [67] nouveau, il marque son approbation avec la référence au concept de *„fonction publique“*; la référence à l'*„emploi public“* peut être omise, à l'instar du nouvel article 63 [67]. La référence aux activités professionnelles se justifie au regard de la différence de situation avec celles de député.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 84.** [89] 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 secrétaires d'État. | **Art. 84.** [89] 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 secrétaires d'État. |

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| Le Chef de l'État nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. | Le Chef de l'État nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. |
| Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité." | Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité." |
| La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celles de député, de membre du Parlement européen, de conseiller d'État, de membre d'un conseil communal ainsi qu'aux emplois et fonctions publics ou activité professionnelle. | La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, ~~de membre du Parlement européen,~~ de conseiller d'État, de membre d'un conseil communal ainsi qu'~~aux emplois et fonctions publics ou~~ avec des fonctions publiques ou une activité professionnelle. |

*Amendement 46 concernant la suppression de l'article 96 initial et l'introduction d'un nouvel article 83 [88]*

La description sommaire des fonctions du Gouvernement et l'emplacement de l'article afférent ne donnent pas lieu à observation.

*Amendement 47 concernant l'article 98 initial (nouvel article 85 [90])*

Les dispositions relatives aux attributions respectives des membres du Gouvernement, à son organisation et au rôle du Premier ministre ne donnent pas lieu à observation.

*Amendement 48 concernant la suppression du paragraphe 2 de l'article 100 initial et l'introduction d'un paragraphe 2 nouveau au nouvel article 108 [113] du* ***chapitre 8.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'État, section 1re.– Des règles générales d'administration***

Le paragraphe 2 de l'article 108 [113] nouveau disposant qu'*„aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une loi"* ne donne pas lieu à observation.

## Chapitre 6.– *Du Conseil d'État*

*Amendement 49 concernant l'article 103 initial (nouvel article 88 [93])*

Le libellé des compétences du Conseil d'État ne donne pas lieu à observation.

## Chapitre 7.– *De la Justice*

### *Section 1re.– De l'organisation de la Justice*

*Amendement 50 concernant l'article 104 initial (nouvel article 90 [95])*

La disposition sur l'exercice du pouvoir judiciaire par les juridictions ne donne pas lieu à observation.

*Amendement 51 concernant la suppression des articles 106 et 107 initiaux et l'introduction d'un nouvel article 91 [96]*
et
*Amendement 52 concernant l'article 108 initial (nouvel article 93 [98]) et la suppression de l'article 118 initial et du paragraphe 2 de l'article 119 initial*

Le Conseil d'État voudrait faire quelques observations par rapport aux nouveaux articles 91 et 93 [96 et 98], tels qu'ils résultent des amendements 51 et 52, et sur les articles 92, 94 et 95 [97, 99 et 100] qui n'ont pas fait l'objet d'amendements mais dont la portée est affectée par les amendements proposés.

Les auteurs des amendements entendent ancrer les compétences juridictionnelles dans la Constitution même, choix que le Conseil d'État peut parfaitement suivre. Il n'en reste pas moins que les articles 92 et 93 [97 et 98] renvoient à la loi pour déterminer la compétence des juridictions de l'ordre administratif et de celles en matière de sécurité sociale. Encore la portée de la loi n'est-elle pas définie dans les mêmes termes dans les deux dispositions. L'article 92 [97] renvoie à la loi pour la détermination du contentieux relevant des juridictions de l'ordre administratif. L'article 93 [98] renvoie à la loi pour l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale sans viser expressément le contentieux. Cette disposition doit encore être lue en relation avec l'article 95 [100] qui prévoit, en des termes très généraux, que la loi règle l'organisation des juridictions, c'est-à-dire de toutes les juridictions, ainsi que les voies de recours. Les textes, tels qu'ils sont articulés, ne font pas clairement la distinction entre trois aspects différents qui sont la compétence, l'organisation et les procédures. Dans la logique des amendements, il est de la mission du constituant de déterminer les ordres de juridiction et leurs compétences, du moins dans les principes. La loi peut intervenir pour préciser les compétences et pour régler l'organisation et les voies de recours. La rédaction des articles 91 [96] et suivants ne répond pas à cette logique.

Le Conseil d'État relève également une différence d'approche entre les articles 91 à 93 [96 à 98] pour ce qui est de l'articulation des compétences et de la structure des juridictions. L'article 91 [96] oppose les juridictions à compétence générale à celles à compétence particulière. L'article 92 [97] est rédigé dans la logique de deux ordres de juridiction, l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Comment situer les juridictions sociales par rapport à cette structure bicéphale? L'article 93 [98] entend-il créer un troisième ordre de juridiction, à l'instar du système retenu en Allemagne? L'article 94 [99] sur la Cour suprême semble conforter cette lecture des textes en visant, à côté des ordres judiciaire et administratif, les autres juridictions prévues par la Constitution.

Le Conseil d'État note que le nouvel article 93 [98] omet toute référence aux juridictions du travail qui seront désormais rattachées aux juridictions dites ordinaires de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'État approuve ce choix, sachant que ces juridictions sont d'ores et déjà intégrées dans l'ordre judiciaire. Une fois le renvoi aux juridictions du travail abandonné, se pose toutefois la question de la justification du maintien des juridictions sociales qui présentent d'ores et déjà, en ce qui concerne leur composition, des liens évidents avec l'ordre judiciaire. Cette question se pose avec une acuité toute particulière au regard des discussions récurrentes relatives à un ancrage encore plus fort de ces juridictions dans l'ordre judiciaire, à tout le moins pour l'instance d'appel. Le Conseil d'État pourrait concevoir un système qui ferait coexister deux ordres de juridiction à la tête desquels se situerait la Cour suprême, en tant qu'organe constitutionnel particulier. Le Conseil d'État marque sa préférence pour un système dans lequel l'ordre judiciaire aurait une compétence générale et l'ordre administratif une compétence d'attribution. Le texte de l'article 92, adapté en conséquence, serait à intégrer dans l'article 91 [96] pour en former l'alinéa 2.

Si cette solution était retenue, l'article 91 [96] nouveau se lirait comme suit:

„**Art. 91.** [96] Les juridictions de l'ordre judiciaire ont une compétence générale.

Les juridictions de l'ordre administratif connaissent du contentieux administratif et fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi."

L'article 93 [98], disposant que la loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale, serait omis.

L'article 94 [99] deviendrait alors l'article 92 [97].

L'article 95 [100], qui renvoie à la loi pour régler l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours, serait maintenu, mais deviendrait l'article 93 [98]. La loi sur l'organisation judiciaire peut parfaitement prévoir des dispositions spéciales pour la composition des juridictions en matière de contentieux du travail et de la sécurité sociale, même en cas d'intégration de ces juridictions dans l'ordre judiciaire.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 91.** [96] Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière. | **Art. 91.** [96] Les juridictions de l'ordre judiciaire ont une compétence générale ~~en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière~~. |
| **Art. 92.** [97] Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | ~~**Art. 92.** [97]~~ Les juridictions de l'ordre administratif connaissent du contentieux administratif et fiscal, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. |
| **Art. 93.** [98] La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale. | ~~**Art. 93.** [98] La loi règle l'organisation des juridictions en matière de sécurité sociale.~~ |
| **Art. 94.** [99] La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution. | **Art. ~~94.~~ 92.** [97] La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution. |
| **Art. 95.** [100] La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | **Art. ~~95.~~ ~~[100]~~ 93.** [98] La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. |

*Section 2.– Du statut des magistrats*

*Amendement 53 concernant la suppression des articles 109, 114, 115, 116 initiaux ainsi que du paragraphe 4 de l'article 119 initial et l'introduction d'un nouvel article 99 [104]*

Le nouvel article 99 [104] (97 [102] selon le Conseil d'État) sur le statut des magistrats ne donne pas lieu à observation.

*Section 3.– Du Conseil national de la Justice*
et
*Section 4.– Des garanties du justiciable*

*Amendement 54 concernant la suppression de l'article 110 initial et l'introduction d'un nouvel article 102 [107] à la* ***section 4.– Des garanties du justiciable***

Le nouvel article 102 [107] (100 [105] selon le Conseil d'État) sur la publicité des audiences ne donne pas lieu à observation.

*Amendement 55 concernant l'article 112 initial (nouvel article 96 [101]) à la* ***section 1re.– De l'organisation de la Justice***

Les auteurs des amendements ont opté pour la consécration, dans la Constitution même, des effets des arrêts de la Cour suprême. À l'heure actuelle, cette question est réglée dans la loi portant organisation de la Cour constitutionnelle. Le Conseil d'État note que la question de l'effet des arrêts est intimement liée à celle plus large des compétences de la Cour de veiller au respect du droit par les juridictions et à celle de la procédure.

Le texte proposé vise à la fois les arrêts intervenus dans le cadre du contrôle de constitutionnalité et ceux portant sur le contrôle de conventionalité. Dans le système actuel, toutes les juridictions sont compétentes pour opérer le contrôle de la conformité du droit national avec le droit international et européen, y compris l'ensemble du droit dit dérivé. Le texte proposé à l'alinéa 2 de l'article 96 [101] (94 [99] selon le Conseil d'État) s'inscrit ainsi dans la logique de l'alinéa 1er aux termes duquel les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes supérieures. L'alinéa 2 se distingue toutefois de l'alinéa 1er en ce qu'il renvoie uniquement aux traités internationaux; si les traités de l'Union européenne sont couverts, tel n'est pas le cas du droit européen dérivé.

Enfin, les auteurs ont opté pour une solution intermédiaire entre un effet d'annulation de la norme reconnue incompatible et un effet *inter partes* en consacrant le mécanisme d'une „désapplication" générale. La portée de l'arrêt de la Cour suprême se distingue ainsi de celle des décisions des juridic-

tions ordinaires qui se limitent à laisser la norme inappliquée dans le litige en cause. L'arrêt de la Cour aura un effet sur l'ensemble des juridictions, sur les administrations et sur tous les administrés et justiciables. L'effet sera, dans la pratique, proche d'une véritable annulation, même si ce terme est évité. La consécration du mécanisme de la perte d'effet juridique aura l'avantage d'éviter les difficultés inhérentes à une annulation *ex tunc*.

L'effet d'inapplication est réalisé par la publication de l'arrêt, ce qui implique une intervention rapide des instances gouvernementales compétentes, à moins de confier la publication à la Cour suprême elle-même. Il serait en effet difficile à admettre que le Gouvernement reporte l'effet de l'arrêt en retardant sa publication. L'article 96 [101], alinéa 2, tel que libellé, semble exclure la possibilité d'un report de la prise d'effet de l'arrêt, contrairement au régime valant pour la Cour de justice de l'Union européenne et pour la Cour constitutionnelle de Belgique.

*Amendement 56 concernant la suppression de l'article 113 initial et l'introduction d'un nouvel article 94 [99] à la* ***section 1re.– De l'organisation de la Justice***

Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition d'omettre l'article 93, la référence aux *„autres juridictions prévues par la Constitution"* peut être supprimée. L'article 94 [99] (92 [97] selon le Conseil d'État) se lirait comme suit:

> *„**Art. 92.** [97] La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif."*

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 94.** [99] La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution. | **Art. 92.** [97] La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ~~ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution~~. |

*Amendement 57 concernant l'introduction d'un nouvel article 101 [106] à la* ***section 3.– Du Conseil national de la Justice***

L'amendement à l'endroit de l'article déterminant les compétences du Conseil national de la Justice n'appelle pas d'observation.

*Amendement 58 concernant la suppression de l'article 124 initial et l'introduction d'un nouvel article 105 [110] à la* ***section 4.– Des garanties du justiciable***

L'amendement à l'endroit de l'article relatif à la Cour pénale internationale n'appelle pas d'observation.

## Chapitre 8.– *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'État*

### *Section 1re.– Des règles générales d'administration*

Cette section n'a pas fait l'objet d'amendement.

### *Section 2.– Des finances publiques*

*Amendement 59 concernant les articles 128, 129 et 130 initiaux (nouvel article 110 [115])*

La commission a opté pour une énonciation positive de la règle inscrite au paragraphe 1er du nouvel article 110 [115].

Le paragraphe 2 comprend une légère modification rédactionnelle qui est sans aucune incidence sur le fond.

Quant au paragraphe 3, la commission ne suit pas le Conseil d'État dans sa proposition d'abandonner le texte selon lequel *„il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts"*. Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État soutenait que cette règle n'était d'aucun apport normatif, étant donné que l'égalité en matière d'impôts constitue un cas particulier de la règle plus générale de l'égalité devant la loi. La commission opte cependant pour le maintien du texte en cause, au motif que d'aucuns pourraient déduire de sa suppression que la création de privilèges en matière d'impôts serait désormais possible, *quod non*.

En reprenant au paragraphe 4 du nouvel article 110 [115] le texte de l'article 102 de la Constitution actuelle, la commission accède à une proposition du Conseil d'État. Le texte en question avait en effet été omis dans la proposition initiale, sans que cette omission y ait été motivée.

Le Conseil d'État marque son accord avec l'article sous examen.

*Amendement 60 concernant les articles 131 et 132 initiaux (nouvel article 111 [116])*

Dans la rédaction du nouvel article 111 [116], la commission adopte la proposition du Conseil d'État d'étendre l'intervention du législateur à l'aliénation et à l'acquisition de biens mobiliers pour le compte de l'État.

Sur le plan rédactionnel, elle opte pour une énonciation positive des règles formant les paragraphes 1er, 2, 4 et 5 du nouvel article. Les changements rédactionnels n'affectent pas le fond.

Le nouvel article 111 [116] trouve l'accord du Conseil d'État.

*Section 3.– Des relations entre l'État et les communautés religieuses*

Le Conseil d'État renvoie à l'amendement 13, *supra*.

**Chapitre 9.– *Des établissements publics de l'État et des organes professionnels***

*Amendement 61 concernant l'article 138 initial (nouvel article 115 [120])*

Concernant le paragraphe 3 du nouvel article 115 [120], le Conseil d'État avait proposé le texte suivant: *„La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques"*. D'après le commentaire de l'amendement sous revue, la commission est d'avis que „la formulation suggérée par le Conseil d'État pose problème", alors que „seul l'organe représentatif d'une profession libérale est constitué en personne morale et non pas la profession libérale".

Le Conseil d'État marque son accord avec le nouvel article 115 [120].

*Amendement 62 concernant l'introduction d'un nouvel article 116 [121]*

Le nouvel article 116 [121] appelle, de la part du Conseil d'État, les observations qui suivent. Elles concernent l'intervention des différents pouvoirs réglementaires (Grand-Duc, établissements publics, chambres professionnelles, organes des professions libérales, communes) dans les matières réservées par la Constitution à la loi.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État avait préconisé un parallélisme strict entre les dispositions constitutionnelles devant entourer l'exercice des différents pouvoirs réglementaires dans ces matières. Le Conseil d'État attire l'attention de la Chambre au fait qu'elle a renoncé à ce parallélisme, qui trouvait son expression dans une formulation identique des dispositions constitutionnelles afférentes, proposées par le Conseil d'État dans son avis précité.

La loi du 18 octobre 2016 a révisé l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution actuelle, traitant de l'exercice du pouvoir réglementaire du Grand-Duc dans les matières réservées par la Constitution à la loi. Le libellé qui y est retenu s'écarte du texte des amendements sous revue concernant l'article 47 [50], lequel article constitue, dans la proposition de révision constitutionnelle sous avis, le pendant de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution actuelle. Il est à prévoir que le nouveau libellé de cet article fera son entrée dans la proposition de révision constitutionnelle dont les amendements parlementaires font l'objet du présent avis, pour y remplacer l'article 47 [50] tel que celui-ci résulte des amendements sous avis.

Le Conseil d'État réitère son attachement au précité parallélisme entre les dispositions constitutionnelles entourant l'exercice des différents pouvoirs réglementaires dans les matières réservées par la Constitution à la loi. Il demande en conséquence à la commission d'y veiller dans le cadre d'un éventuel amendement ultérieur de l'article 47 [50] de la proposition de révision constitutionnelle. Il donne, par ailleurs, à considérer que le libellé retenu par la Chambre des députés pour le nouvel article 32, paragraphe 3, de la Constitution actuelle dispose qu'une disposition légale particulière doit fixer l'objectif des „mesures d'exécution" à prendre par le Grand-Duc. Ce libellé ne pourra toutefois pas être repris textuellement en raison de la spécificité du pouvoir réglementaire communal, tel que celui-ci est conçu par l'article 107 de la Constitution actuelle.

## Chapitre 10.– *Des communes*

*Amendement 63 concernant la suppression du paragraphe 2 de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 118 [123]*

Quant au paragraphe 1er du nouvel article 118 [123], le Conseil d'État rappelle sa proposition de fixer les conditions régissant les élections communales dans une loi adoptée à la majorité qualifiée.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 1er ne fait plus référence au principe de l'élection directe des conseils communaux, comme tel est pourtant le cas dans la Constitution actuelle (article 107, paragraphe 2[40]) ainsi que dans la proposition de révision initiale (article 136, paragraphe 2[41]), de même que dans la proposition de texte du Conseil d'État (article 112, paragraphe 1er, alinéa 2[42]). Est à considérer comme *„direct"* un suffrage „dans lequel les électeurs de base désignent eux-mêmes le titulaire du poste à pourvoir"[43]. L'abandon de la règle constitutionnelle de l'élection directe des conseils communaux pourrait induire l'idée, inconcevable aux yeux du Conseil d'État, que des élections indirectes seraient désormais possibles. Aussi le Conseil d'État préconise-t-il que le principe de l'élection directe des conseils communaux soit maintenu dans le futur texte constitutionnel. Ceci d'autant plus que l'abandon de ce principe fondamental n'est pas expliqué au commentaire de l'amendement et que le principe figure à l'article 61 [65], paragraphe 3, du texte proposé par la commission pour l'élection des députés.

Quant au paragraphe 2, la commission a repris la proposition de texte formulée par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 136, paragraphe 5, de la proposition de révision initiale, sauf à ajouter la précision que *„la commune est dirigée et administrée"* par le collège des bourgmestre et échevins, et non pas seulement *„administrée"*. D'après le commentaire de l'amendement, la nouvelle formulation „reflète mieux la pratique".

Aux yeux du Conseil d'État, la nouvelle formulation est toutefois problématique dans la mesure où le pouvoir de direction du collège échevinal est appelé à s'étendre sur la commune dans son ensemble et ne se limite pas à la seule administration communale au sens strict. Elle pose la question de la relation entre, d'une part, le conseil communal et, d'autre part, le collège des bourgmestre et échevins. Dans le régime communal actuel, „le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal"[44] et *„fait les règlements communaux"*[45], alors que le collège des bourgmestre et échevins est chargé „de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal"[46]. Dans le régime actuel, le collège échevinal est clairement subordonné au conseil communal, dans la mesure où il agit pour le compte de la commune. C'est d'ailleurs la subordination du collège au conseil que le Conseil d'État voulait souligner par sa proposition de prévoir dans la Constitution la possibilité pour le second de censurer le premier. Lorsque le collège échevinal se voit attribuer par la Constitution un pouvoir de direction sur la commune dans son ensemble, la relation de subordination du collège au conseil devient ambiguë. Voilà pourquoi le Conseil d'État propose d'en rester, pour ce qui est de la disposition sous revue, au texte qu'il avait proposé et demande que l'ajout y apporté soit abandonné.

Le Conseil d'État prend acte que la commission n'a pas repris sa suggestion de conférer une base constitutionnelle à la motion de censure au niveau communal.

---

40 Constitution luxembourgeoise:

„**Art. 107, paragraphe 2.** Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi."

41 Proposition de révision initiale:

„**Art. 136, paragraphe 2.** Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi."

42 Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012:

„**Art. 112, paragraphe 1er, alinéas 1er et 2.** Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.

L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret."

43 Gérard CORNU, *„Vocabulaire juridique"*, 1987, *sub v°* Direct, p. 272.

44 Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, article 28, alinéa 1er.

45 Constitution, article 107, paragraphe 3, et loi communale précitée, article 29, alinéa 1er.

46 Loi communale précitée, article 57, point 2°.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 118.** [123] (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu sur base du suffrage universel et par vote secret. | **Art. 118.** [123] (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement, sur base du suffrage universel et par vote secret. |
| (2) La commune est dirigée et administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. | (2) La commune est ~~dirigée et~~ administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi. |

*Amendement 64 concernant la suppression des paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 119 [124]*

Pour ce qui est du paragraphe 1er, alinéa 1er, du nouvel article 119 [124], le Conseil d'État renvoie, quant à l'emploi du verbe *„déterminés"*, à l'examen des observations préliminaires précédant les amendements parlementaires du 15 mai 2015. Il note par ailleurs que la commission n'a pas repris de la proposition de texte du Conseil d'État la référence aux *„taxes destinées à rémunérer les services communaux"*. Il concède que cette référence peut prêter à confusion au regard des „redevances communales", de nature purement civile, destinées elles aussi à rémunérer des services communaux.

Quant au paragraphe 1er, alinéa 2, le Conseil d'État constate que toutes les taxes communales établies par le conseil communal, sans distinction, seront désormais soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle.

Les *„taxes communales"*, tout comme les *„impôts communaux"*, sont des prélèvements à caractère obligatoire. Les *„impôts communaux"* sont perçus sans contre-prestation spécifique de la part de la collectivité publique créancière. Les *„taxes communales"*, par contre, sont établies pour rémunérer un service public obligatoire. Ce sont des taxes rémunératoires qui sont perçues sur les usagers effectifs ou simplement potentiels, à l'occasion d'un service public imposé effectivement rendu ou simplement mis à disposition. Elles peuvent être de deux sortes: de répartition ou de quotité. Dans la „taxe de répartition", encore appelée taxe de remboursement ou taxe purement rémunératoire, il existe une équivalence financière stricte entre le montant perçu et le coût du service presté. Le montant de la taxe de répartition est limité à la dépense engagée pour le service obligatoire. Dans la „taxe de quotité", encore appelée taxe simplement rémunératoire, l'équivalence financière entre le montant perçu et le service public imposé, effectivement presté ou simplement mis à disposition, n'existe pas nécessairement. Le montant de la taxe de quotité peut excéder le coût engagé par la collectivité créancière pour la prestation ou la mise à disposition du service obligatoire; elle peut aussi rester en retrait par rapport à ce coût. Les „taxes de remboursement" ressemblent aux redevances, alors que les deux sont perçues en rémunération d'un service effectivement rendu; elles en diffèrent dans la mesure où la taxe de remboursement concerne un service public imposé, obligatoire, tandis que la redevance concerne un service public librement accepté par l'usager. D'après la jurisprudence, les taxes de quotité ont le caractère d'un impôt, alors que les taxes de remboursement, tout comme les redevances, ne rentrent pas dans cette catégorie. Pour de plus amples développements au sujet des impôts et des taxes, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales de son avis du 18 novembre 2014 concernant le projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015)[47].

Selon le texte constitutionnel actuellement en vigueur, tout comme dans la proposition de révision initiale, et encore dans le texte proposé par le Conseil d'État, seuls les impôts communaux établis par le conseil communal sont soumis à approbation. L'article 107 de la Constitution actuelle[48] réserve

47 Doc. parl. n° 6722[2].

48 Constitution luxembourgeoise:

„**Art. 107, paragraphe 3, 3e phrase.** [Le conseil communal] peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc."

l'approbation au Grand-Duc, alors que la proposition de révision initiale[49] et la proposition de texte afférente du Conseil d'État[50] la réservent à l'*„autorité de tutelle"*, sans cependant la préciser.

En soumettant, au niveau de la Constitution, non seulement les „impôts communaux", mais également toutes les autres *„taxes communales"* à l'approbation tutélaire, y compris les „taxes de répartition" qui ne sont pas assimilables à l'impôt, l'amendement sous revue introduit une nouveauté dans la Constitution, sans que le commentaire de l'amendement fasse état des raisons qui se trouvent à l'origine de ce changement. Le Conseil d'État note qu'il s'agit d'une modification substantielle.

À propos de l'emploi de l'expression *„autorité de tutelle"*, le Conseil d'État renvoie à l'examen de l'amendement 67. Pour les raisons qui y sont évoquées, il demande de remplacer cette expression par *„autorité de surveillance"*.

L'amendement sous revue introduit finalement un paragraphe 3 dans le nouvel article 119 [124], libellé comme suit: *„Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi."* Le Conseil d'État constate que la nouvelle disposition se trouve en phase avec l'article 9, paragraphe 1er, de la Charte européenne de l'autonomie locale[51], signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, approuvée par la loi du 18 mars 1987, et il l'avalise.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 119.** [124] (1) Les impôts au profit des communes sont déterminés par la loi. | **Art. 119.** [124] (1) Les impôts au profit des communes sont ~~déterminés~~ établis par la loi. |
| Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de tutelle. | Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts [et les taxes] communaux sont approuvés par l'autorité de ~~tutelle~~ surveillance. |
| (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. |
| (3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi. | (3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi. |

*Amendement 65 concernant la suppression du paragraphe 6 de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 121 [126]*

Le Conseil d'État note que le texte constitutionnel proposé par la commission ne fait plus figurer la participation à la mise en œuvre de l'enseignement fondamental parmi les missions constitutionnelles des communes.

*Amendement 66 concernant l'introduction d'un nouvel article 122 [127]*

L'ajout apporté au libellé de l'article 122 [127] sur les établissements publics communaux, article qui avait été proposé par le Conseil d'État, ne donne pas lieu à observation.

---

49 Proposition de révision initiale:

„**Art. 136, paragraphe 3, alinéa 2.** Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle."

50 Proposition du Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2012:

„**Art. 113, paragraphe 1er, alinéa 2.** Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance."

51 Charte européenne de l'autonomie locale:

„**Art. 9, paragraphe 1er.** Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences."

*Amendement 67 concernant la suppression des paragraphes 7 et 8 de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 123 [128]*

L'alinéa 1er du nouvel article 123 [128] en projet est libellé comme suit: *„La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle."* Il donne lieu aux observations qui suivent.

Une première observation concerne les concepts de *„surveillance"* et de *„tutelle"*.

Le texte proposé charge la loi, premièrement, de régler *„la surveillance"* des communes et, deuxièmement, de déterminer limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de *„tutelle"*. La Constitution actuelle (article 107, paragraphe 6[52]), de même que la proposition de révision initiale (article 136, paragraphe 7[53]) ou encore la proposition de texte du Conseil d'État (article 117, alinéa 1er[54]), utilisent l'expression *„surveillance de la gestion communale"* et indiquent que l'approbation des actes communaux est le fait de *„l'autorité de surveillance"*. Le concept de tutelle et l'expression *„autorité de tutelle"* qui en découle n'y sont pas utilisés. Le commentaire de l'amendement introduisant la notion de *„tutelle"* dans le contexte communal ne fournit pas d'indication si les notions de *„tutelle"* ou de *„surveillance"* sont synonymes, ou s'il s'agit de concepts différents. À propos de l'emploi du terme *„tutelle"* dans le contexte administratif, le dictionnaire Cornu écrit ceci[55]: „En raison de l'évocation inexacte qu'il suggère avec la tutelle du Droit civil, le terme a tendance à s'effacer au profit du mot contrôle". Dans ces circonstances, et afin de rester dans la continuité du vocabulaire constitutionnel, le Conseil d'État préconise de maintenir l'expression de *„autorité de surveillance"*.

Une deuxième observation est liée au constat que le nouveau texte en projet ne contient plus la disposition que les actes communaux illégaux ou incompatibles avec l'intérêt général puissent être annulés ou suspendus par l'autorité de surveillance administrative, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. La possibilité d'annulation et de suspension des actes des communes figure expressément à l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution actuelle, et est reprise tant par la proposition de révision initiale que par le texte du Conseil d'État[56]. Elle constitue la base du contrôle administratif de légalité qui porte sur tous les actes des communes, et non pas seulement sur ceux qui sont formellement soumis à approbation.

La Constitution, en conférant aux communes l'autonomie communale, n'a pas voulu que les communes puissent porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État. C'est la raison pour laquelle l'article 107 de la Constitution actuelle organise le contrôle de la gestion communale. Les communes font partie de l'organisation de l'État au sein duquel elles forment des entités décentralisées. Leur compétence est limitée par la compétence de l'État, alors que l'intérêt général national doit toujours prévaloir sur l'intérêt communal.

L'action communale, expression de l'autonomie communale, est, par conséquent, soumise au principe de légalité, lequel tend à assurer le respect de la loi et le respect des intérêts nationaux. Le principe de légalité est l'un des principes fondamentaux de l'État de droit, et un enjeu fondamental de la démocratie. Il constitue la limite naturelle de l'autonomie communale qui se trouve matérialisée par le contrôle de l'État sur tous les actes des communes. Le contrôle de la légalité trouve encore une justification supplémentaire dans la complexité toujours croissante du droit, dans la mesure où il contribue à l'application uniforme de la règle juridique.

---

52 Constitution luxembourgeoise:

„**Art. 107, paragraphe 6.** La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs."

53 Proposition de révision initiale:

„**Art. 136, paragraphe 7.** La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs."

54 Proposition du Conseil d'État dans son avis du 2 juin 2012:

„**Art. 117, alinéa 1er.** La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions."

55 Gérard CORNU, *op. cit.*, 1987, *sub v°* Tutelle, p. 824.

56 Cf. notes de bas de page nos 48 à 50.

Le commentaire de l'amendement justifie le texte sous revue comme suit: „Le paragraphe (7) de l'article 136 initial (nouvel article 123 [128], alinéa 1er) est reformulé en précisant que les actes des organes communaux à soumettre à l'approbation de l'autorité de tutelle doivent être limitativement déterminés par la loi. Pour tous les autres actes, c'est l'autonomie communale qui joue. L'autonomie communale doit constituer la règle et la tutelle l'exception."

Sur l'arrière-plan du postulat d'après lequel l'autonomie communale doit constituer la règle et la tutelle l'exception, l'abandon dans le texte constitutionnel de la possibilité d'annuler ou de suspendre par la voie administrative les actes communaux reconnus comme étant contraires à l'intérêt général ou au droit, pose la question de savoir si, à l'avenir, un contrôle de la légalité généralisé par l'autorité de surveillance sur tous les actes communaux, sans exception, demeure encore possible. Aux yeux du Conseil d'État, le contrôle de la légalité ne peut pas se limiter à certaines catégories d'actes limitativement énumérés par la loi, mais doit pouvoir atteindre tous les actes des communes qui sont reconnus comme étant contraires aux lois ou à l'intérêt général national dont l'État a la charge.

L'alinéa 2 du nouvel article 123 [128] transfère au Conseil de gouvernement le pouvoir de dissoudre les conseils communaux, détenu actuellement par le Grand-Duc. Le Conseil d'État peut se déclarer d'accord avec la nouvelle disposition, tout en demandant de remplacer l'expression *„Conseil de Gouvernement"* par celle de *„Gouvernement"*, sinon par celle de *„Gouvernement en conseil"*.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 123.** [128] La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle. | **Art. 123.** [128] La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de ~~tutelle~~ surveillance. |
| Le Conseil de Gouvernement peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. | Le ~~Conseil de~~ Gouvernement [en conseil] peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. |

### Chapitre 11.– *De la révision de la Constitution*

Ce chapitre n'a pas fait l'objet d'amendement.

### Chapitre 12.– *Des dispositions finales*

*Amendement 68 concernant la suppression de l'article 144*

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement qui donne suite à sa suggestion de supprimer l'article 144 initial portant sur le maintien du pacte de famille. Il renvoie toutefois aux amendements parlementaires du 24 novembre 2016, en particulier à l'amendement 8, *infra*.

*Amendement 69 concernant l'introduction des articles 128, 129, 130 et 131 [133 à 136] nouveaux*

L'amendement sous examen propose d'introduire dans la Constitution des articles 128, 129, 130 et 131 [133 à 136] instaurant un régime de mesures transitoires.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État avait préconisé un texte inspiré de l'article 120 de la Constitution actuelle[57] de manière à maintenir le régime de la Constitution abrogée afin de servir de fondement constitutionnel aux lois et règlements actuels en attendant leur remplacement. Les auteurs de l'amendement considèrent que cette solution n'est pas sans poser problème, étant donné que le Luxembourg se retrouverait, pour une durée indéterminée, avec deux textes constitutionnels appliqués alternativement en fonction des matières sans que la distinction des régimes se fasse avec précision. Ils retiennent, aux articles 128 et 129 [133 et 134], la solution d'une application immédiate de la nouvelle Constitution avec des exceptions limitées à certaines matières et à une période de trois ans.

Le Conseil d'État peut comprendre le souci des auteurs de l'amendement d'éviter le reproche du maintien, fût-il partiel et indirect, de la Constitution de 1868. Il comprend encore leur choix d'introduire

57 Constitution luxembourgeoise:
„**Art. 120.** Jusqu'à la promulgation des lois et règlements prévus par la Constitution, les lois et règlements en vigueur continuent à être appliqués."

un délai à l'expiration duquel l'application intégrale de la nouvelle Constitution est assurée. Le Conseil d'État comprend le mécanisme prévu en ce sens que, à l'expiration du délai de trois ans, les dispositions constitutionnelles nouvelles dont l'application avait été différée, et les lois nouvelles entreront en vigueur concomitamment. Des difficultés quant à la norme, constitutionnelle ou légale, applicable dans un litige, devront être réglées en vertu des mécanismes traditionnels gouvernant l'application de la loi dans le temps. Le Conseil d'État voudrait toutefois attirer l'attention des auteurs de l'amendement sur le risque que toutes les réformes législatives ne soient pas menées à bien au terme des trois ans.

La formulation retenue par les auteurs de l'amendement n'est cependant pas sans poser problème.

Le Conseil d'État note, en premier lieu, que les dispositions de la nouvelle Constitution pour lesquelles l'entrée en vigueur est différée, de même que celles de la Constitution actuelle qui sont maintenues, ne sont pas précisées. Cette omission ne permet pas au Conseil d'État d'apprécier, à l'heure actuelle, la portée du régime transitoire, la cohérence entre les normes constitutionnelles anciennes maintenues et les normes nouvelles dont l'application est différée, la pertinence et la nécessité du choix effectué y compris l'existence d'éventuels oublis. Le Conseil d'État ne peut qu'admettre qu'il sera à nouveau saisi pour avis, une fois que la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle aura déterminé les articles pertinents.

Le Conseil d'État s'interroge, en second lieu, sur la portée de la formule *„lois et règlements pris en exécution"* des dispositions maintenues. Ces termes opèrent un parallélisme inapproprié avec le rapport juridique entre la loi et le règlement. Les auteurs de l'amendement visent-ils les dispositions constitutionnelles qui renvoient à une loi pour créer ou organiser des institutions, à l'instar de la loi sur l'organisation judiciaire ou celle sur le Conseil d'État? Entendent-ils couvrir toutes les hypothèses où la Constitution assigne à la loi la mission de régler ou d'organiser une matière à l'exemple des renvois à la loi pour régler la protection de la santé ou la sécurité sociale? La formule inclut-elle encore les limitations apportées par la loi aux droits fondamentaux et aux libertés publiques? La formule *„lois (…) pris(es) en exécution"* de dispositions constitutionnelles est-elle synonyme du concept de „matière réservée à la loi"? La référence vise, à côté des lois, les règlements. Le Conseil d'État considère que peuvent uniquement être concernés les règlements adoptés directement sur la base de la Constitution, concrètement les règlements dits d'urgence pris sur la base de l'actuel article 32, paragraphe 4[58], ou encore les actes réglementaires portant organisation du Gouvernement prévus à l'actuel article 76, alinéa 2[59], de la Constitution. Les règlements des organes professionnels, même s'ils sont expressément visés dans la Constitution, sont adoptés en vertu de la loi organisant la profession en cause. Il en va de même pour les établissements publics et les chambres professionnelles dans la Constitution en projet.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la portée du contrôle de constitutionnalité dont pourront faire l'objet les lois maintenues. Une fois admis que les seules dispositions constitutionnelles anciennes maintenues sont celles renvoyant expressément à la loi, un contrôle par rapport à d'autres normes constitutionnelles de 1868 est exclu. Est-ce à dire que la loi en cause échappera, hormis l'examen de conformité avec la disposition constitutionnelle de base, à tout autre contrôle, ce qui aboutit à l'immu-

---

58 Constitution luxembourgeoise:

„**Art. 32, paragraphe 4.** (…), en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois."

Le paragraphe 4 précité est en voie de révision; cf. la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution (doc. parl. n° 6938; version amendée du 9 mars 2017):

„(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise."

59 Constitution luxembourgeoise:

„**Art. 76, alinéa 2.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution."

niser pendant la durée de la période transitoire? Ou sera-t-elle, au contraire, assujettie à un contrôle au regard de toutes les autres dispositions nouvelles, en particulier celles en matière de droits fondamentaux et de libertés publiques? Une réponse positive à cette seconde question est, aux yeux du Conseil d'État, la seule de nature à assurer une protection du citoyen. Elle implique toutefois une double référence pour le contrôle de constitutionnalité que les auteurs de l'amendement entendent justement éviter.

Se pose encore la question de la modification de la loi existante *„prise en exécution"* de la disposition constitutionnelle ancienne qui est maintenue. En d'autres termes, l'article 129 [134] équivaut-il à une simple clause de „gel" de la loi ancienne ou permet-il des modifications de cette loi sur base de la disposition constitutionnelle qui survit? Des modifications législatives devraient être possibles, ne fût-ce que pour répondre à des engagements internationaux et européens assumés par le Luxembourg. Ces modifications législatives devraient encore respecter les autres dispositions de la Constitution nouvelle.

Le Conseil d'État note encore que les articles 128, 129 et 130 [133 à 135] énoncent le même principe sous des aspects, il est vrai, différents.

L'article 128 [133] pose le principe de la mise en œuvre de la nouvelle Constitution, à l'exception de certaines dispositions dont l'application est reportée.

L'article 129 [134] prévoit, pour éviter un vide juridique, le maintien de certaines dispositions de la Constitution de 1868 et des lois et règlements pris pour leur exécution. Même si le Conseil d'État peut concevoir une présentation plus „ramassée", il comprend la logique didactique à la base de la structure retenue.

L'article 130 [135] énonce encore une évidence et peut parfaitement être omis. C'est l'article 129 qui établit un régime dérogatoire par rapport au droit commun de l'application immédiate des nouvelles dispositions. L'article 130 ne saurait être compris comme une nouvelle dérogation à l'exception prévue à l'article 129 [134] et donc comme une sorte de retour au droit commun pour ce qui est de l'application des lois et règlements. L'article 128 [133] implique évidemment que les lois et règlements qui perdent leur base constitutionnelle ne sont plus applicables.

L'article 131 [136] constitue une reprise de l'article 121 figurant au chapitre XI.– „Dispositions transitoires et supplémentaires" de la Constitution de 1868, et qui a été abrogé en 1989[60]. L'objectif est d'éviter une mise une cause du statut des titulaires de fonctions publiques en place suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Le Conseil d'État comprend la pertinence de cette disposition.

En l'absence de réponse aux interrogations qu'il a soulevées et de précision des dispositions de la Constitution actuelle à maintenir, le Conseil d'État se trouve dans l'impossibilité de présenter un texte alternatif.

*

60 La loi du 31 mars 1989 portant révision de l'article 121 de la Constitution (Mém. A n° 21 du 14 avril 1989, p. 260; doc. parl. n° 3238) abrogeait l'article 121 qui avait été ainsi libellé:

„**Art. 121.** La Constitution d'États du 12 octobre 1841 est abolie.

Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été autrement pourvu, conformément à la Constitution."

## B) AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES DU 24 NOVEMBRE 2016

*Observations préliminaires*

Le Conseil d'État a pris note des remarques et adaptations de texte énoncées sous les „observations préliminaires". Celles-ci ne donnent pas lieu à des considérations particulières.

### Chapitre 2.– *Des droits et libertés*

*Section 2.– Des libertés publiques*

*Amendement 1 concernant le paragraphe 4 de l'article 33*

Le Conseil d'État conçoit que, dès lors que la référence à l'*„enseignement public fondamental et secondaire"* est maintenue au paragraphe 2, une mention de l'enseignement post-secondaire est indiquée. Le Conseil d'État comprend que le concept d'*„université"* au paragraphe 4 englobe toutes les structures d'enseignement post-secondaire.

Le Conseil d'État voudrait encore mettre à profit le présent avis complémentaire pour soulever une question relative au rapport entre la liberté de fréquenter l'établissement d'enseignement de son choix et la reconnaissance des diplômes en vue de l'accès aux professions, en particulier les professions réglementées. La loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles établit, pour l'accès aux professions réglementées ainsi que pour leur exercice, les règles de reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger. Le principe est que la reconnaissance des qualifications professionnelles prévue par ladite loi permet aux bénéficiaires d'accéder au Grand-Duché de Luxembourg à la même profession que celle pour laquelle ils sont qualifiés dans l'État d'origine. Le Conseil d'État comprend la disposition du paragraphe 4 de l'article 33 sous examen, dont il avait lui-même proposé la formulation dans son avis du 6 juin 2012, en ce sens que la réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes n'affecte pas la liberté de toute personne de faire les études de son choix, mais ne lui donne pas la garantie d'accéder à une profession dès lors que les conditions légales prévues à cet effet ne sont pas remplies. Cette lecture est encore conforme à la logique de la liberté de l'exercice de la profession libérale pour laquelle l'article 35, dans la numérotation retenue par la commission, prévoit expressément des restrictions déterminées par la loi. Les deux dispositions se rejoignent en ce sens que la détermination des limites aux libertés prévues constitue une matière réservée à la loi.

*Section 4.– Des objectifs à valeur constitutionnelle*
(Section 3 selon le Conseil d'État)

*Amendements 2 et 3 concernant les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 38*

Les auteurs des amendements indiquent qu'ils se sont inspirés de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant de 1989[61] et de la Constitution belge[62]. Le Conseil d'État ajoute encore une référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[63].

Le Conseil d'État rappelle que, dans son avis du 6 juin 2012, il avait proposé l'inscription, parmi les objectifs constitutionnels, d'une disposition aux termes de laquelle l'État veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale et agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Il s'était limité à cette référence à l'intérêt de l'enfant, tout en étant conscient que les droits spécifiques de l'enfant sont garantis au titre de la Convention des Nations unies qui est revêtue d'une primauté sur le droit national et à laquelle le juge luxembourgeois reconnaît un effet direct.

Sans entendre mettre en cause le choix des auteurs des amendements de compléter dans le texte constitutionnel les droits de l'enfant, le Conseil d'État relève que l'option de ne plus se limiter à une simple référence à la sauvegarde de l'intérêt supérieur de l'enfant soulève deux questions, celle de la consécration de droits plus précis et celle de la nature juridique de la protection, en tant que droits et libertés ou en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle.

Sur le premier point, le Conseil d'État note que les auteurs de l'amendement ne retiennent qu'une partie des droits spécifiés dans les dispositions internationales ou belges auxquels ils disent se référer.

Pour ce qui est du droit de l'enfant d'être entendu, visé à l'alinéa 4 du nouvel article 38, le Conseil d'État est encore d'avis que la formulation retenue à l'article 22*bis* de la Constitution belge, qui prévoit que l'opinion de l'enfant est prise en considération *„eu égard à son âge et à son discernement"*, est plus adaptée que celle de l'amendement qui se limite à l'expression de l'opinion de l'enfant et omet la référence à la prise en considération de cette opinion.

---

61 Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, le 20 novembre 1989, approuvée par la loi du 20 décembre 1993 (Mém. A n° 104 du 29 décembre 1993, p. 2189) (extraits):

„**Art. 3.** 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

3. Les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié."

„**Art. 12.** 1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale."

62 Constitution belge:

„**Art. 22*bis*.** Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

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

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant."

63 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

„**Art. 24.** 1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.

2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt."

En ce qui concerne la consécration des droits de l'enfant comme objectif à valeur constitutionnelle, le Conseil d'État souligne que l'approche du constituant ne saurait être comprise comme se situant en retrait par rapport aux dispositions de la Convention des Nations unies, mais comme une obligation pour l'État de mettre sa législation en conformité avec le droit international dont l'effet direct est, par ailleurs, garanti.

Enfin, le Conseil d'État note que la démarche des auteurs de la proposition de révision constitutionnelle s'inscrit dans une logique de consacrer, à côté des droits de l'être humain, en général, des droits spécifiques de certaines catégories de personnes. Ainsi, le texte constitutionnel luxembourgeois vise l'égalité entre hommes et femmes, les droits des enfants, des personnes handicapées et des personnes en difficulté sociale. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs de l'amendement sur le fait que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne réserve également un article particulier aux personnes âgées[64].

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 38, alinéas 3 et 4.** L'État veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.<br>L'État veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne, en considération de son âge et de son discernement. | **Art. 38, alinéas 3 et 4.** L'État veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.<br>L'État veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne~~, en considération de son âge et de son discernement~~. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement. |

*Amendement 4 concernant l'alinéa 2 de l'article 42*

Les auteurs de l'amendement expliquent que la nouvelle disposition s'inspire du projet de loi ayant pour objet d'assurer la dignité, la protection de la vie, la sécurité et le bien-être des animaux[65]. Ils relèvent encore que la commission a entendu donner une suite favorable aux nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne.

L'innovation majeure du texte sous examen réside dans la reconnaissance d'un statut particulier de *„êtres vivants non humains dotés de sensibilité"*[66]. Selon le commentaire, ce *„statut"* „vaut sans distinction pour tous les animaux".

Le texte proposé soulève plusieurs questions.

Le Conseil d'État s'interroge d'abord sur la précision que l'animal est un *„être vivant non humain"*. Quelle est la signification de cette définition négative et quelle est sa portée par rapport au statut de l'être vivant non animal et par rapport à l'être vivant „humain"? Le Conseil d'État a compris que les auteurs se sont inspirés de la formulation retenue à l'article 515-14 du code civil français[67]. Le Conseil d'État rappelle que ce texte omet le qualificatif de *„non humains"*. Cet article inséré dans le Code civil en 2015, tout en reconnaissant un régime juridique spécifique pour les animaux, les soumet au droit des biens. La même approche est d'ailleurs suivie par les auteurs du projet de loi précité auquel les auteurs de l'amendement se réfèrent quand ils reconnaissent à l'animal certains droits tout en continuant de le considérer comme un bien meuble.

---

64 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

„**Art. 25.** ***Droits des personnes âgées***

L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle."

65 Cf. Projet de loi ayant pour objet d'assurer la dignité, la protection de la vie, la sécurité et le bien-être des animaux (doc. parl. n° 6994).

66 Le terme correct en langue française serait d'ailleurs celui de *„doués"* et non de *„dotés"*.

67 Code civil français tel que modifié par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures:

„**Art. 515-14.** Les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens."

Le Conseil d'État a encore des doutes sérieux sur la reconnaissance à l'animal d'un statut juridique et sur le contenu de ce statut, qui se résume, en fin de compte, à la qualité d'être vivant bénéficiant d'une certaine protection. Il a encore du mal à admettre l'extension de ce *„statut"* à tous les animaux. Le Conseil d'État préconise l'omission du terme *„statut"* qui pourrait être interprété comme impliquant que l'animal est doté d'une forme de personnalité juridique. La consécration de ce concept risque en effet de soulever des questions majeures de cohérence de l'ordonnancement juridique en relation avec le concept de la personnalité juridique.

Enfin, le Conseil d'État se pose des questions sur la portée de l'expression *„dotés (doués) de sensibilité"*. Différentes significations peuvent être envisagées.

Soit, il s'agit, par pétition de principe, de considérer tous les animaux comme doués de sensibilité. Si cette lecture est retenue, le texte constitutionnel va au-delà de l'objectif de la loi à laquelle les auteurs se réfèrent, projet qui ne confère le caractère de sensibilité qu'à l'animal „doté d'un système nerveux le rendant scientifiquement apte à ressentir la douleur et à éprouver d'autres émotions". Il est de l'avis du Conseil d'État hautement discutable de reconnaître cette qualité à toute espèce du monde animalier.

Soit, il s'agit de définir l'animal par la caractéristique de la sensibilité, auquel cas certaines catégories zoologiques se verraient refuser le qualificatif d'animal. Le texte constitutionnel proposé resterait, dans cette lecture, en deçà du texte de la Constitution actuelle consacrant une conception large du terme *„animal"*.

Soit, il y a lieu d'opérer des distinctions entre diverses catégories d'animaux selon l'existence d'une sensibilité et le degré de celle-ci. Dans cette lecture, la protection serait accordée aux animaux en fonction ou selon leur sensibilité. Le Conseil d'État pourrait suivre cette approche qui rejoint celle de la loi en projet. Elle exigerait toutefois une reformulation du texte sous avis. Elle encourra cependant encore la critique de rester en deçà du texte constitutionnel actuel. D'après le commentaire, le texte sous examen devrait couvrir tous les animaux.

Le Conseil d'État rappelle qu'il a toujours défendu une conception anthropocentrique des „droits de l'animal"[68], qui se lisent comme une obligation de l'être humain de ne pas infliger certains traitements aux animaux, se traduisant par une limitation du droit de propriété dans sa composante du *„ius abutendi"*. La définition de l'*„animal"* comme „être sensible" est un concept qui a été introduit en droit européen par le Protocole n° 33 sur la protection et le bien-être des animaux annexé en 1997 au Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains Actes connexes, signé à Amsterdam, le 2 octobre 1997[69]; ce texte a été repris à l'article 13 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[70]. Le Conseil d'État note qu'il est expressément tenu compte de limites à la protection découlant de rites religieux ou de traditions culturelles. Dans la logique du droit de l'Union européenne, cette formule signifie que l'action de l'être humain doit s'inscrire dans l'optique de la sauvegarde du bien-être des animaux. Le Conseil d'État

---

68 Il est renvoyé dans ce contexte au cinquième avis complémentaire du Conseil d'État du 4 juillet 2006 sur la proposition de révision des paragraphes (1), (3), (4), (5), (6) et (7) de l'article 11 de la Constitution (doc. parl. n° 3923C1).

69 Protocole n° 33 sur la protection et le bien-être des animaux, annexé au Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains Actes connexes, signé à Amsterdam, le 2 octobre 1997, approuvé par la loi du 3 août 1998 (Mém. A n° 65 du 19 août 1998, p. 1210):

„Les Hautes Parties contractantes,

Désireuses d'assurer une plus grande protection et un meilleur respect du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles,

Sont convenues des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité instituant la Communauté européenne:

Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique communautaire dans les domaines de l'agriculture, des transports, du marché intérieur et de la recherche, la Communauté et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux."

70 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

„**Art. 13.** Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux."

ajoute que les conventions internationales auxquelles le Luxembourg est partie[71] sont également conçues dans l'optique d'une protection des animaux sans se prononcer sur le statut juridique de l'animal et sa capacité à devenir titulaire de droits.

Dans son arrêt n° 127/16 du 9 décembre 2016, donc à une date postérieure aux amendements parlementaires, la Cour constitutionnelle a d'ailleurs interprété l'article 11*bis*, paragraphe 2, de la Constitution actuelle en ce sens qu'il „vise à assurer le respect de l'animal, pour soi-même, dans la manière de l'utiliser et de le traiter".

Au regard des considérations qui précèdent, le Conseil d'État émet des réserves fortes par rapport à la consécration, dans la Constitution, d'un statut juridique pour les animaux. Il a également des interrogations sérieuses en ce qui concerne la reconnaissance à tous les animaux de la qualité d'êtres vivants dotés (ou doués) de sensibilité.

*Amendement 5 concernant l'introduction d'un article 43 nouveau*

Le nouvel article 43 sur la culture que les auteurs entendent insérer à la section relative aux objectifs à valeur constitutionnelle vise à tenir compte „des idées publiées [sur le site internet de la Chambre] en matière de protection du patrimoine et de la culture".

L'alinéa 1er s'inspire, d'après le commentaire, de l'article 23 de la Constitution belge[72] qui contient une référence aux droits économiques, sociaux et culturels et qui vise l'*„épanouissement culturel"* en tant qu'élément de la dignité humaine en relation avec l'épanouissement social. L'accès à la culture figure encore dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies[73]. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne traite de la *„diversité culturelle"* et évoque le droit à la culture en relation avec les personnes âgées[74].

---

71 Voir: Convention sur la diversité biologique des Nations unies et ses Protocoles, Convention européenne sur la protection des animaux en transport international, Convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, Convention relative à la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Convention européenne sur la protection des animaux d'abattage, Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages.

72 Constitution belge:

„**Art. 23.** Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment:

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

3° le droit à un logement décent;

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

5° le droit à l'épanouissement culturel et social;

6° le droit aux prestations familiales."

73 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, signé à New York, le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 3 juin 1983 (Mém. A n° 41 du 9 juin 1983, p. 956):

„**Art. 15.** 1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit:

a) De participer à la vie culturelle;

b) De bénéficier du progrès scientifique et de ses applications;

c) De bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.

3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.

4. Les États parties au présent Pacte reconnaissent les bienfaits qui doivent résulter de l'encouragement et du développement de la coopération et des contacts internationaux dans le domaine de la science et de la culture."

74 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

„**Art. 13, 1re phrase.** Les arts et la recherche scientifique sont libres."

„**Art. 22.** L'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique."

Concernant les personnes âgées, voir l'article 25 précité de la Charte (en note de bas de page n° 64).

Le texte proposé ajoute à la garantie de l'*„accès à la culture“* le *„droit à l'épanouissement culturel“*.

Le Conseil d'État voudrait faire deux observations. Il note d'abord que les auteurs de l'amendement retiennent les concepts de *„garantie“* et de *„droit“*. Ces concepts s'inscrivent dans une logique de droits fondamentaux et non pas d'objectifs à valeur constitutionnelle. Il serait plus approprié de reprendre la formule usuelle en la matière *„L'État veille à …“*.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la distinction à opérer entre l'*„accès à la culture“* et le *„droit à l'épanouissement culturel“*. Deux lectures de ce dernier concept sont possibles. Si c'est le citoyen, en tant que bénéficiaire ou destinataire de l'activité culturelle, qui est visé, la disposition signifie que l'État est tenu de mettre en place un cadre permettant à tout citoyen d'accéder à la culture; l'objectif de l'*„épanouissement culturel“* rejoint celui de l'*„accès à la culture“*. Si c'est l'artiste qui est visé, l'épanouissement culturel relève du domaine de la liberté individuelle; cette question n'intéresse la protection des droits fondamentaux que dans la mesure où l'État s'apprêterait à enfreindre cet épanouissement.

L'alinéa 2 de l'article proposé met l'accent sur la promotion de la protection du patrimoine culturel. Le Conseil d'État note que le terme *„promeut“* a sa place dans une disposition relative à un objectif à valeur constitutionnelle. Il comprend que la disposition sous examen couvre à la fois le patrimoine dit matériel et le patrimoine dit immatériel. Toujours est-il que ce texte s'inscrit dans une logique de protection et de conservation, ce qui pose la question de la liberté de la création artistique. Celle-ci n'est pas spécialement mentionnée, mais le Conseil d'État peut admettre qu'elle est couverte par la *„liberté d'expression“*, ce concept n'étant pas nécessairement limité au domaine politique.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 43.** L'État garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.<br>L'État promeut la protection du patrimoine culturel. | **Art. 43.** L'État ~~garantit~~ veille à l'accès à la culture ~~et le droit à l'épanouissement culturel~~.<br>L'État promeut la protection du patrimoine culturel. |

*Amendement 6 concernant l'introduction d'un article 44 nouveau*

L'amendement sous examen porte sur la promotion de la liberté de la recherche scientifique. Le Conseil d'État relève que cette liberté est énoncée dans certaines constitutions nationales, comme la Constitution suisse[75] qui consacre encore la *„liberté de l'enseignement“* et la „liberté artistique“ ou encore la *Grundgesetz* allemande qui vise la „liberté de la recherche et de la science“ en relation avec la liberté d'expression[76]. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies vise également la *„liberté de la recherche scientifique“*[77]. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre, de son côté, la „liberté des arts et des sciences“[78].

Le Conseil d'État note que, dans tous les textes de référence, la recherche scientifique est abordée sous l'aspect d'une liberté, voire d'un droit, et non pas d'un objectif à valeur constitutionnelle. Il relève encore que la conjonction des mots *„promouvoir“* et *„liberté“* pose problème, alors que l'État garantit une liberté ou à la limite règle son exercice, mais n'est pas appelé à la promouvoir ou à la réaliser. Le Conseil d'État constate, à la lecture du commentaire, que les auteurs de l'amendement procèdent eux-mêmes à cette confusion en relevant que la liberté de la recherche scientifique n'est pas absolue. Or,

---

75 Constitution suisse:

„**Art. 20.** La liberté de l'enseignement et de la recherche scientifiques est garantie.“

76 *Grundgesetz* allemande:

*„**Art. 5.** (1) Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt.*

*(2) Diese Rechte finden ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre.*

*(3) Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung.“*

77 Voir article 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précité (en note de bas de page n° 71, notamment le paragraphe 3).

78 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

„**Art. 13.** Les arts et la recherche scientifique sont libres. La liberté académique est respectée.“

dans la mesure où la liberté de la recherche scientifique constitue un objectif à valeur constitutionnelle, il appartiendra à l'État de la réaliser plutôt que d'en fixer les limites[79]. Le Conseil d'État est conscient qu'il s'agit d'un choix qui relève du constituant. Encore ce dernier devra-t-il veiller à la cohérence de sa démarche. Soit, il s'agit de respecter la liberté de la recherche scientifique, sous réserve, le cas échéant, des limites prévues par la loi, soit, il s'agit de promouvoir la recherche en tant que telle. Le Conseil d'État n'a pas proposé la consécration de la liberté de la recherche dans son avis du 6 juin 2012. Aussi se prononce-t-il, au regard de l'amendement sous examen, pour la seconde option qui met l'accent sur la promotion de la recherche.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs des amendements sur les conflits qui peuvent naître entre la liberté de la recherche scientifique, qui peut impliquer des expérimentations sur animaux, et la protection de ces derniers, notamment si on leur reconnaît un statut juridique particulier.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 44.** L'État promeut la liberté de la recherche scientifique. | **Art. …** L'État promeut ~~la liberté de~~ la recherche scientifique. |

*Amendement 7 concernant l'introduction d'un article 45 nouveau*

Le nouvel article 45 vise à garantir le dialogue social en tant qu'objectif à valeur constitutionnelle. Le Conseil d'État relève, encore une fois, une inadéquation du concept utilisé par rapport à la mission impartie à l'État qui est de permettre, voire de promouvoir, le dialogue social, dans le respect de la liberté des partenaires sociaux, mais qui ne saurait garantir ce dialogue ou son succès. Le *„dialogue social"*, en tant que tel, n'est pas expressément visé dans les constitutions d'États européens ou dans des instruments de droit international. Si la question est abordée, elle l'est sous l'aspect du droit de négociation de conventions collectives en relation avec les droits sociaux des salariés et les libertés syndicales. Le Conseil d'État de renvoyer à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui réserve une disposition précise au droit de négociation et d'actions collectives[80]. Dans la même logique, le Conseil constitutionnel français a reconnu le mécanisme de la négociation collective dans le cadre du développement du droit du travail en relation avec l'instrument de la loi et celui du contrat de travail individuel[81]. Le dialogue social est un sujet traité par l'Organisation internationale du travail en tant que „soutien institutionnel" que l'État doit apporter au processus de dialogue entre organisations des travailleurs et des employeurs sans en faire toutefois un droit ou une liberté. Le Conseil d'État a noté que les auteurs de l'amendement entendent mettre en exergue une caractéristique du modèle social luxembourgeois et lui donner une assise constitutionnelle. Il aurait pu concevoir que cette référence au dialogue social soit ajoutée aux dispositions sur les droits sociaux, quitte à se rendre compte de la différence de la nature juridique entre la liberté syndicale ou la liberté de la négociation collective, d'un côté, et l'objectif du dialogue social, de l'autre.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 45.** L'État garantit le dialogue social. | **Art. 45.** L'État ~~garantit~~ promeut le dialogue social. |

79 Voir: Loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg.

80 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

„**Art. 28.** Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit communautaire et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève."

81 Voir: Jean-Emmanuel Ray, *„La place de la négociation collective en droit constitutionnel"*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 45 (Le Conseil constitutionnel et le droit social) – octobre 2014.

## Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*

### *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'État*

*Amendement 8 concernant l'introduction d'un article 55 nouveau*

La proposition de révision, dans sa version initiale, contenait un article 144 portant sur le maintien des dispositions du pacte de famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 „nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la Famille grand-ducale" avec une double limite, la première consistant dans la conformité de ces dispositions avec la Constitution, la deuxième, dans le renvoi à la loi pour toute modification du pacte de famille. La même proposition avait abandonné toute référence au pacte de famille pour ce qui est de la dévolution de la fonction de Chef de l'État.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État avait exprimé des réticences à l'égard d'une assise constitutionnelle pour le pacte de famille, au motif qu'il s'agit d'une affaire privée qui ne concerne que les seuls membres de la Famille grand-ducale.

Dans les amendements parlementaires du 15 mai 2015 (doc. parl. n° 6030[14]), l'article 144 est supprimé (amendement 68). En effet, la commission était d'avis que le pacte de famille n'avait plus sa place dans une Constitution moderne. D'une manière générale, elle considérait que tout ce qui touche au patrimoine de la Famille grand-ducale relevait du domaine privé.

Dans l'amendement sous examen, la commission, se ralliant au raisonnement du Gouvernement dans sa prise de position complémentaire du 24 juillet 2015 (doc. parl. n° 6030[16]), fait sienne la proposition de reprendre, dans le texte de la Constitution, une disposition clé du pacte de famille de la Maison de Nassau sur le statut du patrimoine de la Famille grand-ducale. Selon le commentaire, „la commission est toutefois à se demander si le texte proposé n'est pas formulé de manière trop absolue du fait qu'il induit la question du droit du Chef de l'État de disposer librement du patrimoine de la Famille grand-ducale".

Le Conseil d'État prend acte de l'option prise par la commission. Sans entendre mettre en cause ce choix, le Conseil d'État se doit, toutefois, d'attirer l'attention des auteurs de l'amendement sur un certain nombre de questions d'ordre juridique.

Le Conseil d'État note, d'abord, que le renvoi au pacte de famille ne se limite pas à la dévolution fidéicommissaire du patrimoine, mais implique, *expressis verbis*, une consécration constitutionnelle de la *„Famille grand-ducale"* et du „*Chef de Famille"*, ce qui pose la question de la composition de cette famille et du droit du Chef de Famille pour y inclure ou en exclure certains membres, en vertu des dispositions prévues à cet effet dans ledit pacte de famille.

La disposition constitutionnelle sous examen opère encore un lien entre l'organe constitutionnel de Chef de l'État et l'institution de droit privé de „chef de famille".

L'amendement réserve un statut particulier au patrimoine qui est qualifié, dans un premier temps, comme étant celui de la Famille grand-ducale pour être considéré, par la suite, comme relevant de la propriété du membre de cette famille qui assume les fonctions de Chef de l'État. Ce rattachement juridique n'est pas sans conséquence au niveau des actes de gestion et de disposition. Le statut de ce patrimoine n'est pas clairement déterminé. La référence au fidéicommis n'est qu'indirecte, en relation avec l'application des règles successorales. S'agit-il uniquement d'un patrimoine collectif ou de la réunion de différents patrimoines individuels? Toutes les autres questions relatives à ce patrimoine, en particulier la nature juridique du fidéicommis, la composition, l'aliénation de biens, l'acquisition de biens, la gestion et le statut fiscal, ne sont pas traitées. Le Conseil d'État renvoie à la loi du 16 mai 1891 concernant la fortune privée de la Maison grand-ducale de Luxembourg qui soumet aux pactes

de famille seuls les „biens mobiliers et immobiliers … situés dans le pays“, laissant ouverte la question du statut juridique des biens situés à l'étranger[82].

En ce qui concerne les règles successorales, le texte de l'amendement exclut expressément l'application de la loi, sans indiquer clairement si le patrimoine échappe à l'ouverture d'une succession, étant constitué en patrimoine permanent géré par le Chef de Famille, ou s'il est dévolu par voie successorale d'un Chef de Famille au suivant. Cette question renvoie à celle de la nature juridique de ce patrimoine, à l'exercice des droits sur ce patrimoine et au contrôle des actes de gestion et de disposition.

L'amendement indique encore, comme raison de la dérogation au droit commun, la destination de ce patrimoine, qui est de „préserver le prestige et la représentation“. Le Conseil d'État note que le concept de „prestige“ est repris du pacte de famille. Par rapport à la fonction de Chef de l'État, le terme correct et exclusif est celui de la „représentation“. Sur ce point, le Conseil d'État renvoie au mécanisme de financement prévu au nouvel article 53 dont l'objet est de garantir le fonctionnement de l'institution constitutionnelle de Grand-Duc, y compris dans son rôle représentatif. Si la possession de certains biens mobiliers, voire immobiliers, est indispensable à cet effet, il appartient à l'État de les mettre à la disposition du Chef de l'État. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 6 juin 2012.

Si le texte sous examen vise à conférer une assise constitutionnelle à une dérogation à l'application des règles ordinaires de dévolution successorale, il ne règle pas la question d'un conflit éventuel avec le droit international, en particulier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette convention se voit reconnaître par le juge luxembourgeois un effet direct et la primauté par rapport à des dispositions juridiques nationales, y compris constitutionnelles. De même, le Luxembourg peut être attrait devant la Cour européenne des droits de l'homme[83].

*Section 2.– De la monarchie constitutionnelle*

*Amendement 9 concernant l'alinéa 1er de l'article 59*

La commission fait sienne la proposition du Gouvernement qui entend se voir conférer un droit d'initiative dans la désignation du Régent.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cet amendement.

**Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés***

*Section 1re.– De la représentation du pays*

*Amendement 10 concernant l'intitulé de la section 1re du chapitre 4*
et
*Amendement 11 concernant l'alinéa 1er de l'article 64*

Dans ses amendements du 15 mai 2015, la commission avait fait sienne la proposition du Conseil d'État de remplacer le terme *„pays“* par celui de *„Nation“*.

Dans les amendements 10 et 11 du 24 novembre 2016, la commission propose de réintroduire à l'article 64 le terme de *„pays“*. Elle explique qu'il s'agit d'une formule de compromis entre les tenants de la théorie de la souveraineté nationale et ceux de la souveraineté populaire.

Le Conseil d'État prend acte de ces explications et maintient les considérations qu'il avait formulées dans son avis du 6 juin 2012.

---

82 Le *„Familienstatut“* annexé à la loi du 10 juillet 1907 ayant pour objet de conférer force de loi au Statut de famille de la Maison de Nassau du 16 avril 1907 (Mém. n° 37 du 11 juillet 1907, p. 441 et s.) contient un article III de la teneur suivante:

*„Im übrigen behalten Wir Uns und Unseren Nachfolgern das Recht zur Erlassung familienstatutarischer Bestimmungen über Unsere Hausverfassung im bisherigen Umfang vor.“*

À cet égard, il faut également tenir compte du décret grand-ducal du 11 juin 2012 portant coordination du Pacte de famille du 30 juin 1783 et du décret grand-ducal du 18 juin 2012 portant coordination du Statut de famille du 5 mai 1907 (Mém. B n° 51 du 23 juin 2012, pp. 829 et s.), qui n'ont pas été approuvés par la loi.

83 La Cour européenne des droits de l'homme soumet les législations des États parties contractantes à un contrôle en matière d'égalité des droits successoraux au regard de l'article 1er du Protocole, sur le droit de propriété, n° 1 combiné avec l'article 14 de la Convention sur l'interdiction de toute discrimination (CEDH, 1.2.2000, *Mazurek c. France*).

*Section 4.– Des autres attributions de la Chambre des Députés*

*Amendement 12 concernant la suppression de l'article 74 et l'introduction d'un nouvel article 79*

La proposition de révision initiale prévoyait un article 86 aux termes duquel *„L'initiative législative populaire est réglée par la loi"*.

Dans l'amendement 43 du 15 mai 2015, cet article 86 a été supprimé et il a été introduit un nouvel article 74 sur l'initiative populaire de légiférer[84].

Par l'amendement sous examen, la commission reprend, dans un nouvel article 79, le principe énoncé à l'article 74 en mettant l'accent sur le rôle de la Chambre.

Le texte tel que proposé reprend la formule *„proposition motivée aux fins de légiférer"* tout en abandonnant de la qualifier d'*„initiative citoyenne"*.

La proposition des électeurs est adressée à la Chambre *„aux fins de légiférer"*. La proposition se résume dès lors à une saisine de la Chambre à laquelle il appartient de la faire sienne ou non sous forme de proposition de loi. Le Conseil d'État comprend les termes *„se prononce"* en ce sens que la Chambre peut entériner la proposition sous la forme d'une proposition de loi ou refuser de lui donner une suite.

Dans cette lecture, l'initiative citoyenne se rapproche du mécanisme des pétitions et le Conseil d'État s'interroge sur la différence de nature juridique entre la *„proposition"* des électeurs et la „pétition", de même que sur la plus-value démocratique de la disposition sous examen. La pétition s'avère constituer un instrument plus souple en ce qu'elle peut avoir un objet plus large que la *„proposition aux fins de légiférer"*.

Le Conseil d'État soulève encore la question de la portée de l'exigence de motivation. D'après le commentaire, il s'agit d'imposer aux auteurs de l'initiative l'obligation de présenter un texte sous la forme d'une proposition de loi et non pas simplement de soumettre à la Chambre un argumentaire *„aux fins de légiférer"*. La Chambre pourra-t-elle refuser de considérer une initiative au motif qu'elle n'est pas motivée? À quel moment et selon quels critères sera opéré ce contrôle? La consécration d'une telle exigence sera source de difficultés dans la pratique. Le Conseil d'État constate que le texte omet tout renvoi à une loi pour organiser la procédure; le commentaire relègue la question au règlement intérieur de la Chambre.

Le texte proposé formule des exigences quant au nombre des électeurs, à l'instar d'autres constitutions européennes[85]. Le Conseil d'État relève que l'article 125, alinéa 3, de la proposition de révision retient un chiffre plus important, à savoir vingt-cinq mille électeurs, pour le référendum constitutionnel.

---

84 Proposition de révision, amendement 43 du 15 mai 2015 (doc. parl. n° 6030[14], p. 24):

„**Art. 74.** Des électeurs peuvent prendre l'initiative de transmettre à la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer.

La loi détermine les conditions et procédures de cette initiative citoyenne."

85 À noter que cette logique est également suivie par d'autres constitutions européennes.

a) Constitution espagnole:

„**Art. 87, paragraphe 3.** Une loi organique réglemente les formes d'exercice et les conditions de l'initiative populaire pour la présentation de propositions de loi. En tout cas, il faudra au moins 500.000 signatures accréditées. Cette initiative ne s'applique pas pour les matières relevant de la loi organique, les lois fiscales ou les questions internationales, ni en ce qui concerne la prérogative de grâce."

b) Constitution liechtensteinoise:

„**Art. 64, paragraphe 2.** *Wenn wenigstens 1.000 wahlberechtigte Landesbürger, deren Unterschrift und Stimmberechtigung von der Gemeindevorstehung ihres Wohnsitzes beglaubigt ist, schriftlich oder wenigstens drei Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse das Begehren um Erlassung, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes stellen, so ist dieses Begehren in der darauffolgenden Sitzung des Landtages in Verhandlung zu ziehen."*

c) Constitution française:

„**Art. 11, alinéa 3.** Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an."

*Amendement 13 concernant l'introduction d'un nouvel article 84*

L'amendement sous examen vise à opérer un ancrage constitutionnel de la fonction de l'*„Ombudsman"* en vue, selon le commentaire, de rendre impossible son abrogation par la voie législative.

La formulation met l'accent sur le droit de proposition de la Chambre des députés et vise ainsi à souligner que l'*„Ombudsman"* constitue une émanation de la Chambre des députés et non pas un organe constitutionnel. Dans cette logique, les auteurs de l'amendement omettent d'évoquer les compétences dans le texte constitutionnel.

Le Conseil d'État peut suivre cette logique, même s'il relève que la Constitution française de même que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne circonscrivent les fonctions et les modes de fonctionnement du Défenseur des droits[86] ou du Médiateur européen[87]. L'insertion de dispositions sur les compétences du Médiateur dans le texte constitutionnel ou conventionnel n'en fait pas un organe constitutionnel ou une institution de l'Union européenne.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs de l'amendement sur l'article 105 actuel de la Constitution relatif à la Cour des comptes[88]; cet article est repris tel quel à l'article 134 de la proposition de révision (nouvel article 118). Il s'agit également d'un organe dont les membres sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre, formulation d'ailleurs à préférer à celle de l'amendement sous examen. La disposition constitutionnelle sur la Cour des comptes ne se limite pas non plus à viser

---

86 Constitution française:

„**Art. 71-1.** Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions.

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement."

87 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne:

„**Art. 228.** 1. Un médiateur européen, élu par le Parlement européen, est habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions, organes ou organismes de l'Union, à l'exclusion de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles. Il instruit ces plaintes et fait rapport à leur sujet.

Conformément à sa mission, le médiateur procède aux enquêtes qu'il estime justifiées, soit de sa propre initiative, soit sur la base des plaintes qui lui ont été présentées directement ou par l'intermédiaire d'un membre du Parlement européen, sauf si les faits allégués font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle. Dans les cas où le médiateur a constaté un cas de mauvaise administration, il saisit l'institution, organe ou organisme concerné, qui dispose d'un délai de trois mois pour lui faire tenir son avis. Le médiateur transmet ensuite un rapport au Parlement européen et à l'institution, organe ou organisme concerné. La personne dont émane la plainte est informée du résultat de ces enquêtes.

Chaque année, le médiateur présente un rapport au Parlement européen sur les résultats de ses enquêtes.

2. Le médiateur est élu après chaque élection du Parlement européen pour la durée de la législature.

Son mandat est renouvelable.

Le médiateur peut être déclaré démissionnaire par la Cour de justice, à la requête du Parlement européen, s'il ne remplit plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ou s'il a commis une faute grave.

3. Le médiateur exerce ses fonctions en toute indépendance. Dans l'accomplissement de ses devoirs, il ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Pendant la durée de ses fonctions, le médiateur ne peut exercer aucune autre activité professionnelle, rémunérée ou non.

4. Le Parlement européen, statuant par voie de règlements de sa propre initiative conformément à une procédure législative spéciale, fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil."

88 Constitution luxembourgeoise:

„**Art. 105.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'État; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

(2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

(4) Le compte général de l'État est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes."

le rôle de la Chambre dans la procédure de nomination, mais définit les compétences de base de cet organe de contrôle tout en renvoyant, pour le surplus, à la loi.

Le Conseil d'État ajoute une dernière réflexion sur la désignation *„Ombudsman“*. L'argument avancé par la commission qu'il s'agit d'éviter une confusion avec les médiateurs civils ne convainc pas le Conseil d'État. En effet, le terme *„ombuds“*, d'origine suédoise[89], n'a pas été repris dans la plupart des versions linguistiques du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[90]. Le terme *„ombuds“* n'a aucune signification historique en langue luxembourgeoise. La loi du 22 août 2003 institue le Médiateur. Une solution, pour éviter des confusions avec les systèmes de médiation privés, serait de retenir le concept de *„Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg“*.

| *Texte proposé par la commission* | *Avis du Conseil d'État* |
|---|---|
| **Art. 84.** La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne de l'Ombudsman. | **Art. 84.** Le Médiateur du Grand-Duché du Luxembourg est nommé par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.<br>Les attributions et les règles de fonctionnement du Médiateur et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. |

Ainsi délibéré en séance plénière, le 14 mars 2017.

*Le Secrétaire général,*
Marc BESCH

*Le Président,*
Georges WIVENES

89 Du vieux norrois *„umboðsmaðr“* (i.e. plénipotentiaire).

90 Le terme *Ombudsman* se trouve dans les versions en langues anglaise et néerlandaise; la version en langue allemande utilise le concept de *„Bürgerbeauftragter“*; la version italienne vise le *„mediatore“*, la version en langue espagnole le *„Defensor del Pueblo Europeo“*, la version en langue portugaise le „*Provedor de Justiça Europeu“*.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau
6030 - Dossier consolidé : 922

# 6030/20

# N° 6030[20]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


*page*

***Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle***

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (27.9.2017) ..... 1

2) Texte coordonné ..... 10


*

## DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(27.9.2017)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adoptés lors de sa réunion du 19 septembre 2017.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras soulignés) et les propositions de texte du Conseil d'Etat que la Commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

*

*Amendement 1 concernant l'article 29*

L'article 29 est amendé comme suit:

**Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des **requêtes** ~~**pétitions**~~ signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

*Commentaire*

La Commission décide de ne pas reprendre la proposition du Conseil d'Etat visant à remplacer les termes „autorités publiques" par „Chambre des Députés". Elle estime en effet que la disposition de l'article 29 se base sur celle de l'article 27[1] de la Constitution actuelle, alors que les pétitions adressées

1 **Art. 27.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.– Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif.

à la Chambre sont traitées par l'article 82[2] de la nouvelle Constitution. De l'avis de la Commission, il s'agit de deux dispositifs différents.

Afin de distinguer les deux dispositifs, elle propose de remplacer le terme „pétitions" par celui de „requêtes". De plus, le terme „requête" est plus large que le terme „pétition" et plus cohérent avec la terminologie utilisée à l'alinéa 2.

Estimant que l'alinéa 2 garde sa pertinence, les membres de la Commission décident de le maintenir.

*Amendement 2 concernant l'article 31*

L'article 31 est amendé comme suit:

**Art. 31.** ~~En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute~~ Toute personne a droit **à l'autodétermination et** à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

*Commentaire*

La Commission propose de tenir compte des observations du Conseil d'Etat en supprimant le renvoi au „principe de l'autodétermination informationnelle", mais tout en gardant une référence à „l'autodétermination". Elle estime en effet opportun de maintenir cette notion qui est plus large que la protection des données à caractère personnel.

*Amendement 3 concernant l'article 40 [45]*

L'article 45 initial est inséré suite à l'article 39.

**Art. 40~~45~~. L'Etat promeut ~~garantit~~ le dialogue social.**

*Commentaire*

La Commission propose de reprendre la formulation proposée par le Conseil d'Etat et d'insérer la disposition suite à l'article 39, afin de préserver la logique.

La numérotation des articles subséquents est adaptée.

*Amendement 4 concernant l'article 43 [42]*

L'article 43 est amendé comme suit:

**Art. 4342.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

Il reconnaît aux animaux **la qualité** ~~le statut~~ d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

*Commentaire*

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, la Commission propose de remplacer le terme „statut" par celui de „qualité", en précisant qu'il n'était pas dans son intention de créer un statut juridique spécifique pour les animaux.

*Amendement 5 concernant l'article 50*

L'article 50 est amendé comme suit:

**Art. 50.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

---

2 **Art. 82.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement.

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, **le Chef de l'Etat** ~~il~~ ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.

(4) ~~**Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.**~~

**En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Chef de l'Etat, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.**

**Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.**

**La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation puisse dépasser une durée maximale de trois mois.**

**Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.**

**La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.**

*Commentaire*

La Commission suit le Conseil d'Etat qui considère que l'article 50 doit être adapté pour reprendre la formulation de l'actuel article 32, paragraphe 3, de la Constitution issue de la révision constitutionnelle du 18 octobre 2016 et pour intégrer la formulation qui sera retenue pour l'article 32, paragraphe 4, à l'issue de la procédure de révision de cette disposition.

A des fins de cohérence, il est proposé d'écrire „le Chef de l'Etat" aux paragraphes 2 et 4.

*Amendement 6 concernant l'article 55*

L'article 55 est amendé comme suit:

**Art. 55. Le patrimoine de la Famille grand-ducale attaché à la fonction de Chef de l'Etat est en indivision pendant toute la durée de l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat par les personnes appelées ou désignées à l'exercice de cette fonction conformément aux articles 56 et 57.**

**Les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis sont exercés par le Chef de l'Etat agissant pour le compte des indivisaires.**

~~**Le patrimoine de la Famille grand-ducale est exclu de la dévolution successorale telle que prévue par la loi. Ce patrimoine qui relève de la propriété du Membre de la Famille grand-ducale assumant les fonctions de Chef de l'Etat est affecté à ces fonctions et destiné à en préserver le prestige et la représentation. Il ne peut faire l'objet d'une dévolution fidéicommissaire qu'au profit du successeur aux fonctions de Chef de Famille et de Chef de l'Etat.**~~

*Commentaire*

Suite aux interrogations soulevées par le Conseil d'Etat, la Commission propose d'amender l'article 55 en omettant toute référence à la dévolution successorale.

Le nouveau libellé correspond au régime juridique tel qu'il ressort du Pacte de famille du 30 juin 1783 et du Statut de famille du 5 mai 1907.

Seul le patrimoine attaché à la fonction du Chef de l'Etat, à l'exclusion des effets personnels des membres de la Famille grand-ducale, est en indivision.

Concernant la composition de la Famille grand-ducale, la Commission renvoie au paragraphe 2 du décret grand-ducal du 18 juin 2012 portant coordination du Statut de famille du 5 mai 1907.

Les personnes „appelées" à exercer la fonction de Chef de l'Etat sont les descendants directs, tels qu'ils sont énumérés à l'article 56, tandis que les personnes „désignées" sont celles que la Chambre des Députés désigne à défaut de successeur en vertu de l'article 57.

Il est précisé que le Palais grand-ducal ainsi que le Château de Colmar-Berg appartiennent à l'Etat, et ne font ainsi pas partie du fidéicommis.

Le Chef de l'Etat doit pouvoir gérer son patrimoine en bon père de famille, voilà pourquoi l'alinéa 2 prévoit la possibilité pour le Chef de l'Etat d'exercer des actes d'administration et de disposition.

*Amendement 7 concernant l'article 69*

L'article 69 est amendé comme suit:

**Art. 69.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique **de plein droit le troisième mardi suivant** ~~**au plus tard le trentième jour qui suit**~~ la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres ~~et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet~~.

(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 66 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 67. ~~Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.~~

(3) Un recours contre ces décisions ~~**relatives à la qualité d'élu**~~ est ouvert devant la Cour **constitutionnelle** ~~**administrative**~~. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.

(4) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité."

(5) La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes.

*Commentaire*

Paragraphe 1er

La Commission propose d'adapter le libellé du paragraphe 1er à la formulation telle que retenue par le projet de loi 7095 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Afin de préserver la cohérence entre les deux textes, la Commission propose d'adopter le même libellé pour les deux textes, qui présente l'avantage de fixer une date précise.

En cas d'urgence, la Chambre „sortante" pourra toujours se réunir avant la date de réunion d'office de la Chambre nouvellement élue.

La question de savoir qui convoque la Chambre des Députés sera réglée au niveau du Règlement de la Chambre des Députés. Dans un système dans lequel la continuité de la Chambre des Députés est assurée, il appartient aux instances de l'ancienne Chambre, en l'occurrence la Conférence des Présidents, de convoquer la Chambre nouvellement élue.

Paragraphe 3

Les membres de la Commission constatent que le libellé proposé par le Conseil d'Etat laisse ouvert le choix de la juridiction. Or, la Commission est d'avis qu'il est préférable de préciser dans le texte même de la Constitution que les recours seront portés devant la Cour constitutionnelle.

Les termes „ces décisions" visent aussi bien les décisions prises sur base du paragraphe 1er que du paragraphe 2.

Paragraphes 2, 4, 5

Les membres de la Commission décident de reprendre les propositions de texte du Conseil d'Etat.

*Amendement 8 concernant l'article 74*

L'article 74 est supprimé.

*Commentaire*

Etant donné qu'il est désormais prévu que la Chambre des Députés siégera de manière permanente, depuis l'entrée en fonction de la composition issue des élections législatives jusqu'au remplacement par une nouvelle composition telle que déterminée par le prochain scrutin électoral, le maintien de l'article 74 tel que proposé ne se justifie plus, et l'article peut être supprimé pour être caduc. Il n'y a plus de distinction à effectuer entre sessions ordinaires et sessions extraordinaires. Il appartiendra au Règlement de la Chambre de déterminer le mode de fixation de l'ordre du jour du Parlement et les droits de l'opposition ou de la minorité y relatifs.

La numérotation des articles subséquents est adaptée.

*Amendement 9 concernant l'article 79*

L'article 79 est amendé comme suit:

**Art. 79.** La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.

**La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative.**

*Commentaire*

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, la Commission estime que l'exercice du droit d'initiative devrait relever de la loi plutôt que du Règlement de la Chambre des Députés. Elle propose en outre d'adjoindre le terme „législative".

*Amendement 10 concernant l'article 84*

L'article 84 est amendé comme suit:

**Art. 84. L'Ombudsman** est nommé par le **Chef de l'Etat** sur proposition de la Chambre des Députés.

~~La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne de l'Ombudsman.~~

Les attributions et les règles de fonctionnement **de l'Ombudsman** et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

*Commentaire*

La Commission propose de reprendre en grandes parties la proposition du Conseil d'Etat, à l'exception des termes „Médiateur" et „Grand-Duc".

*Amendement 11 concernant l'article 97 [98]*

L'article 97 est amendé comme suit:

**Art. 97~~8~~. ~~La loi règle l'organisation d~~L**es juridictions en matière de sécurité sociale **sont réglées par la loi.**

*Commentaire*

Pour des raisons de clarté et de cohérence, la Commission propose de modifier le libellé de l'article 97.

*Amendement 12 concernant l'article 99*

L'article 99 est supprimé.

*Commentaire*

Etant donné que le Gouvernement n'entend pas poursuivre les réflexions autour de la création d'une Cour suprême, il est proposé de supprimer l'article 99, devenu sans objet.

Les articles subséquents sont renumérotés.

*Amendement 13 concernant l'article 99 [101]*

Le nouvel article 99 est amendé comme suit:

**Art. ~~99~~101.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

**~~Les dispositions d'une loi déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour suprême cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi.~~**

*Commentaire*

La Commission propose de transférer, tout en l'adaptant, le libellé de l'alinéa 2 vers le paragraphe 6 du nouvel article 105, traitant de la Cour constitutionnelle.

*Amendement 14 concernant l'article 100 [102]*

L'article 100 est amendé comme suit:

**Art. 100~~2~~.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

**Les magistrats du ministère public exercent leurs missions suivant les conditions déterminées par la loi.**

*Commentaire*

Il est important de consacrer formellement l'indépendance du ministère public dans l'exercice de l'action publique et dans la réquisition de l'application de la loi.

Toutefois, le ministère public reste un organe organisé de manière hiérarchique, alors que les magistrats du ministère public continuent d'exercer leurs missions suivant les conditions déterminées par la loi. Ainsi le procureur général d'Etat conserve son autorité sur tous les magistrats du ministère public. Il conserve également son pouvoir d'enjoindre aux magistrats du ministère public d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions qu'il juge opportunes.

*Amendement 15 concernant l'article 103*

L'article 103 est supprimé.

*Commentaire*

Suite à l'amendement de l'article 104 [106], l'article 103 est devenu superfétatoire.

La numérotation des articles subséquents est adaptée.

*Amendement 16 concernant l'article 101*

Il est proposé d'introduire un nouvel article 101 libellé comme suit:

**Art. 101. Les conditions de nomination des magistrats et la procédure sont déterminées par la loi.**

*Commentaire*

Suite à la suppression de l'article 103, il est proposé de reprendre le libellé de son paragraphe 2 dans un nouvel article 101.

*Amendement 17 concernant l'article 104 [106]*

L'article 104 est amendé comme suit:

**Art. 10~~4~~6. La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.**

**Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.**

~~**Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.**~~

**Les magistrats sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.**

**Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.**

~~**Le Conseil national de la Justice fait les propositions pour la nomination des magistrats du siège et de ceux du ministère public.**~~

~~**Il instruit les affaires disciplinaires des magistrats du siège et de ceux du ministère public.**~~

~~**Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.**~~

~~**La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la Justice et les modalités d'exercice de ses compétences.**~~

*Commentaire*

La Commission propose de regrouper dans un seul article toutes les dispositions concernant le Conseil national de la justice.

En premier lieu, il est proposé de préciser la mission principale du Conseil national de la justice consistant à veiller au bon fonctionnement de la justice et l'obligation de respecter l'indépendance des magistrats.

La Commission propose de maintenir le renvoi à la loi pour régler la composition et l'organisation, les autres attributions et les modalités d'exercice des attributions en reformulant l'alinéa 4 initial. Seul le pouvoir de proposition, exercé par le Conseil national de la justice dans le cadre de la procédure de nomination des magistrats, demeure inscrit dans la Constitution.

Dans le deuxième alinéa, la Commission propose d'intégrer la teneur de l'article 103 initial. Partant, l'article 103 initial, devenu superfétatoire, peut être supprimé.

*Amendement 18 concernant l'introduction d'une nouvelle Section 4*

Il est introduit une nouvelle Section 4 libellée comme suit:

***Section 4. – De la Cour constitutionnelle***

**Art. 105. (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.**

**(3) La Cour constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables.**

**(4) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.**

**(5) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.**

**(6) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution ou aux autres traités internationaux 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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois.**

*Commentaire*

Le contrôle constitutionnel des lois est important afin de garantir le respect de la légalité des lois. Dans un souci de rendre la Cour constitutionnelle plus visible dans la Constitution, il est proposé de regrouper les dispositions relatives à la Cour constitutionnelle dans une section à part. Aussi, la Commission, en accord avec le Gouvernement, entend maintenir la Cour constitutionnelle. Il est ainsi proposé de réintroduire les dispositions figurant actuellement à l'article 95ter de la Constitution, tout en les adaptant.

Le paragraphe 4 prévoit la possibilité de recourir à des suppléants lorsque la Cour constitutionnelle rencontre des difficultés pour se composer utilement.

Pour ce qui est de l'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions, le paragraphe 5 opère un renvoi à la loi, de sorte que la composition ainsi que la faculté de siéger en formation plénière de neuf magistrats peuvent être réglées par la loi.

Dans le paragraphe 6, il est proposé de reprendre le libellé de l'alinéa 2 de l'article 99 [101], tout en l'adaptant.

La formulation proposée, qui s'inspire de la Constitution autrichienne[3], permet de modérer des effets imprévisibles, en prévoyant la possibilité pour la Cour constitutionnelle d'ordonner un autre délai pour l'abrogation des dispositions anticonstitutionnelles.

*Amendement 19 concernant l'article 114 [115]*

L'article 114 est amendé comme suit:

**Art. 114~~15~~.** (1) Tout impôt de l'Etat, toute exemption ou modération d'impôt, sont établis par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées.

**~~(3) Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.~~**

(**34**) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.

*Commentaire*

Partageant l'observation du Conseil d'Etat, la Commission décide de supprimer le paragraphe 3.

Par ailleurs, en ce qui concerne le paragraphe 1er, les membres de la Commission sont d'avis que la formulation transpose la proposition du Conseil d'Etat tout en l'énonçant de façon positive.

*Amendement 20 concernant l'article 118 [119]*

L'article 118 est amendé comme suit:

**Art. 118~~19~~. Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat.**

**~~En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.~~**

La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ~~ainsi que leur reconnaissance~~.

Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ~~reconnues~~.

---

3 Bundesverfassungsgesetz

Artikel 140. (5) Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, mit dem ein Gesetz als verfassungswidrig aufgehoben wird, verpflichtet den Bundeskanzler oder den zuständigen Landeshauptmann zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung. Dies gilt sinngemäß für den Fall eines Ausspruches gemäß Abs. 4. Die Aufhebung tritt mit Ablauf des Tages der Kundmachung in Kraft, wenn nicht der Verfassungsgerichtshof für das Außerkrafttreten eine Frist bestimmt. Diese Frist darf 18 Monate nicht überschreiten.

*Commentaire*

En réponse aux observations du Conseil d'Etat au sujet de l'alinéa premier, la Commission propose d'adopter une formulation proche de la proposition du Conseil d'Etat[4], sauf à mentionner le terme „garanti".

La Commission fait siennes les propositions de texte du Conseil d'Etat concernant les alinéas 2 et 3.

*Amendement 21 concernant l'article 127 [128]*

L'article 127 est amendé comme suit:

**Art. 127~~8~~.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance ~~tutelle~~. **Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.**

Le ~~Conseil de~~ Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

*Commentaire*

La Commission propose de réintroduire dans la nouvelle Constitution la possibilité d'annulation ou de suspension d'actes des organes communaux en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général. Au vu de la jurisprudence, il est proposé de remplacer le terme „incompatibilité" par celui de „contrariété".

*Amendement 22 concernant les articles 133 et 134 [133]*

**Art. 133.** Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en **vertu ~~exécution~~** de ces dispositions continuent de s'appliquer.

**Art. 134~~3~~.** La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans.

*Commentaire*

Afin de préserver la logique, il est proposé de réagencer les dispositions en intervertissant les articles 133 et 134, de sorte que le principe précède l'exception. Les termes „pris en exécution" sont remplacés par ceux de „pris en vertu".

La Commission proposera la formulation exacte de cet article à la lumière du projet final du texte constitutionnel et en fonction du calendrier prévisionnel d'adoption de la nouvelle Constitution. Il prendra la forme d'un amendement.

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles ayant émis un avis au sujet du présent projet de loi, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*
Mars DI BARTOLOMEO

4 Le principe de séparation entre les communautés religieuses et l'Etat est garanti.

# TEXTE COORDONNE

## PROPOSITION DE REVISION
## portant instauration d'une nouvelle Constitution

### Chapitre 1er. – *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1re. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté*

**Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.

**Art. 2.** Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.

Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.

Il porte la dénomination de „Grand-Duché de Luxembourg".

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.

(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.

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

(4) L'hymne national est „Ons Heemecht".

**Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

*Section 2. – Du territoire*

**Art. 6.** Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.

**Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.

**Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles.

*Section 3. – De la nationalité et des droits politiques*

**Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

Sans préjudice de l'article 66, paragraphes 1 et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat.

## Chapitre 2. – *Des droits et libertés*

### *Section 1re. – Des droits fondamentaux*

**Art. 12.** La dignité humaine est inviolable.

**Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.

La peine de mort ne peut pas être établie.

**Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

**Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

### *Section 2. – Des libertés publiques*

**Art. 16.** (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) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

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

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

**Art. 17.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.

**Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

(3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

**Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

**Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

**Art. 21.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

**Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

**Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

**Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

**Art. 25.** Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

**Art. 26.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

**Art. 27.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

**Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

**Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des **requêtes** ~~**pétitions**~~ signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

**Art. 30.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

**Art. 31.** ~~En vertu du principe de l'autodétermination informationnelle, toute~~ Toute personne a droit **à l'autodétermination et** à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

**Art. 32.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

**Art. 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(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'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi.

**Art. 34.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

**Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions déterminées par la loi.

**Art. 36.** 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.

~~*Section 3. – Portée des droits fondamentaux, des libertés publiques et des droits du justiciable*~~

**Art. 37.** Toute limitation de l'exercice ~~des droits fondamentaux,~~ des libertés publiques ~~et des droits du justiciable telle que prévue par la Constitution~~ doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

*Section 3~~4~~.– Des objectifs à valeur constitutionnelle*

**Art. 38.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

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

L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne~~, en considération de son âge et de son discernement~~. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

**Art. 39.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

**Art. 4045. L'Etat promeut ~~garantit~~ le dialogue social.**

**Art. 4140.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les ~~des~~ personnes atteintes d'un handicap.

**Art. 4241.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

**Art. 4342.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

Il reconnaît aux animaux **la qualité** ~~**le statut**~~ d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

**Art. 4443.** L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

**Art. 4544.** L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique.

~~**Art. 45. L'Etat promeut garantit le dialogue social.**~~

**Chapitre 3. – *Du Grand-Duc***

*Section 1re. – De la fonction du Chef de l'Etat*

**Art. 46.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.

Sa personne est inviolable.

**Art. 47.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

**Art. 48.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité.

**Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

**Art. 50.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution**, ~~il~~ le Chef de l'Etat** ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.

(4) ~~**Le Chef de l'Etat, après avoir constaté la gravité de la situation et l'urgence, peut prendre en toute matière des mesures réglementaires appropriées, même dérogatoires à des lois existantes, en cas de crise internationale ou de menaces réelles pour les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population.**~~

**En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Chef de l'Etat, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.**

**Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.**

**La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation puisse dépasser une durée maximale de trois mois.**

**Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.**

**La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.**

**Art. 51.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

**Art. 52.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

**Art. 53.** Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.

Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 54.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat.

**Art. 55. Le patrimoine de la Famille grand-ducale attaché à la fonction de Chef de l'Etat est en indivision pendant toute la durée de l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat par les personnes appelées ou désignées à l'exercice de cette fonction conformément aux articles 56 et 57.**

**Les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis sont exercés par le Chef de l'Etat agissant pour le compte des indivisaires.**

~~**Le patrimoine de la Famille grand-ducale est exclu de la dévolution successorale telle que prévue par la loi. Ce patrimoine qui relève de la propriété du Membre de la Famille grand-ducale assumant les fonctions de Chef de l'Etat est affecté à ces fonctions et destiné à en préserver le prestige et la représentation. Il ne peut faire l'objet d'une dévolution fidéicommissaire qu'au profit du successeur aux fonctions de Chef de Famille et de Chef de l'Etat.**~~

*Section 2. – De la monarchie constitutionnelle*

**Art. 56.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.

Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 57.** A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée.

**Art. 58.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles."

(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès**,** ~~**ou**~~ l'abdication **ou la désignation** du Grand-Duc.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 59.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 58, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 56, paragraphe 1er.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles."

**Art. 60.** Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.

**Art. 61.** A 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

du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.

**Art. 62.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 56, paragraphe 1er et qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.

Le Lieutenant-Représentant du Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement ma fonction."

**Art. 63.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

## Chapitre 4. – *De la Chambre des Députés*

### *Section 1re. – De la représentation du pays*

**Art. 64.** La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif.

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

**Art. 65.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

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

– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;
– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;
– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;
– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

**Art. 66.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

(2) Pour être éligible, il faut en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

**Art. 67.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement~~, celle de membre du Parlement européen~~ et celle de membre du Conseil d'Etat.

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. 68.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus ~~voix obtenues~~ aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

*Section 2. – De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés*

**Art. 69.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique **de plein droit le troisième mardi suivant** ~~**au plus tard le trentième jour qui suit**~~ la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres ~~et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet~~.

(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 66 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 67. ~~Il lui appartient également de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député.~~

(3) Un recours contre ces décisions ~~**relatives à la qualité d'élu**~~ est ouvert devant la Cour **constitutionnelle** ~~**administrative**~~. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.

(4) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité."

(5) La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes.

**Art. 70.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.

**Art. 71.** La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.

**Art. 72.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement.

**Art. 73.** La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

~~**Art. 74. La Chambre des Députés se réunit en séance publique à la demande motivée du Gouvernement ou d'un tiers des députés.**~~

**Art. 745.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, à la majorité ~~absolue~~ de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.

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

~~Aucune élection anticipée ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une élection.~~

**Art. 756.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.

*Section 3. – De l'adoption des lois*

**Art. 767.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés des projets de loi.

Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.

**Art. 778.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés.

(2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.

(3) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

(4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

(5) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée.

*Section 4. – Des autres attributions de la Chambre des Députés*

**Art. 789.** La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.

**La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative.**

**Art. 7980.** 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.

**Art. 801.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.

**Art. 812.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement.

**Art. 823.** La Chambre des Députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

**Art. 834.** **L'Ombudsman** est nommé par le **Chef de l'Etat** sur proposition de la Chambre des Députés.

~~La Chambre des Députés propose au Grand-Duc la personne de l'Ombudsman.~~

Les attributions et les règles de fonctionnement **de l'Ombudsman** et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

*Section 5. – Du statut du député*

**Art. 845.** 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 sa fonction.

**Art. 856.** A l'exception des cas visés par l'article 85, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.

Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés.

Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.

**Art. 867.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

### Chapitre 5. – *Du Gouvernement*

**Art. 878.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat.

**Art. 889.** 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 secrétaires d'Etat.

Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit: „Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité."

La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, ~~de membre du Parlement européen,~~ de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'~~aux emplois et fonctions publics ou~~ avec des fonctions publiques ou une activité professionnelle.

**Art. 8990.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.

**Art. 901.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés.

(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.

(3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.

(4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale.

**Art. 912.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

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

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.

(4) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.

(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

### Chapitre 6. – *Du Conseil d'Etat*

**Art. 923.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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.

Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.

La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi.

**Art. 934.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

### Chapitre 7. – *De la Justice*

#### *Section 1re. – De l'organisation de la Justice*

**Art. 945.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public.

**Art. 956.** Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.

**Art. 967.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

**Art. 978. ~~La loi règle l'organisation d~~L**es juridictions en matière de sécurité sociale **sont réglées par la loi**.

~~**Art. 99. La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions prévues par la Constitution.**~~

**Art. 98100.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.

**Art. 99101.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

~~Les dispositions **des lois d'une loi** déclarées non conformes à la Constitution ou aux traités internationaux par un arrêt de la Cour **constitutionnelle suprême** 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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois.**~~

#### *Section 2. – Du statut des magistrats*

**Art. 1002.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

**Les magistrats du ministère public exercent leurs missions suivant les conditions déterminées par la loi.**

~~**Art. 103. (1) Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la Justice.**~~

~~**(2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.**~~

**Art. 101. Les conditions de nomination des magistrats et la procédure sont déterminées par la loi.**

**Art. 102~~3~~.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.

**Art. 103~~5~~.** Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.

*Section 3. – Du Conseil national de la Justice*

**Art. 104~~6~~. La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.**

**Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.**

~~**Les magistrats du siège et ceux du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.**~~

**Les magistrats sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.**

**Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.**

~~**Le Conseil national de la Justice fait les propositions pour la nomination des magistrats du siège et de ceux du ministère public.**~~

~~**Il instruit les affaires disciplinaires des magistrats du siège et de ceux du ministère public.**~~

~~**Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.**~~

~~**La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la Justice et les modalités d'exercice de ses compétences.**~~

***Section 4. – De la Cour constitutionnelle***

**Art. 105. (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.**

**(3) La Cour constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magis-**

**trats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables.**

**(4) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.**

**(5) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.**

**(6) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution ou aux autres traités internationaux 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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois.**

*Section 5~~4~~. – Des garanties du justiciable*

**Art. 106~~7~~.** Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice.

**Art. 107~~8~~.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

**Art. 108~~9~~.** 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.

**Art. 109~~10~~.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.

**Chapitre 8. –** ***De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat***

*Section 1re. – Des règles générales d'administration*

**Art. 110~~11~~.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 111~~2~~.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions.

**Art. 112~~3~~.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi.

**Art. 113~~4~~.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.

*Section 2. – Des finances publiques*

**Art. 114~~5~~.** (1) Tout impôt de l'Etat, toute exemption ou modération d'impôt, sont établis par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées.

**~~(3) Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.~~**

(**3~~4~~**) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.

**Art. 1156.** (1) Tout emprunt à charge de l'Etat doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés.

(2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.

(4) Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale.

(5) Toute pension, tout traitement d'attente, toute gratification à la charge de l'Etat sont accordés par une loi.

**Art. 1167.** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

**Art. 1178.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés.

(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.

*Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses*

**Art. 1189. Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat.**

**~~En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.~~**

La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ~~ainsi que leur reconnaissance~~.

Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ~~reconnues~~.

**Chapitre 9. – *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels***

**Art. 11920.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.

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

(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.

**Art. 1201.** (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.

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50.

### Chapitre 10. – *Des communes*

**Art. 1212.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.

(2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.

**Art. 1223.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement sur base du suffrage universel et par vote secret.

(2) La commune est ~~dirigée et~~ administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.

**Art. 1234.** (1) Les impôts au profit des communes sont établis ~~déterminés~~ par la loi.

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance ~~tutelle~~.

(2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.

(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi.

**Art. 1245.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50.

**Art. 1256.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.

(2) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.

**Art. 1267.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi.

**Art. 1278.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance ~~tutelle~~. **Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.**

Le ~~Conseil de~~ Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

### Chapitre 11. – *De la révision de la Constitution*

**Art. 1289.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 12930.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille des électeurs visés à l'article 66. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.

## Chapitre 12. – *Des dispositions finales*

**Art. 1301.** Les dispositions de l'article 56 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

**Art. 1312.** Sous réserve des dispositions de l'article 134, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.

**Art. 1323.** Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en **~~exécution~~ vertu** de ces dispositions continuent de s'appliquer.

**Art. 1334.** La présente Constitution entre en vigueur le XX XX XXXX, à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans.

~~**Art. 134.** Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en exécution de ces dispositions continuent de s'appliquer.~~

**Art. 1345.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.

**Art. 1356.** Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

# 6030/21

# N° 6030[21]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(15.12.2017)

Par dépêche du 27 septembre 2017, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une nouvelle série d'amendements à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après dénommée « la commission », a adoptés dans sa réunion du 19 septembre 2017.

Au texte de ces amendements étaient joints un commentaire pour chaque amendement ainsi qu'un texte coordonné de la proposition de révision reprenant et les amendements parlementaires proposés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission a faites siennes.

*

### EXAMEN DES AMENDEMENTS

*Amendement 1 concernant l'article 29*

La commission explique qu'elle entend maintenir la disposition de l'article 29 qui se baserait sur celle de l'article 27 de la Constitution actuelle. Pour éviter toute confusion avec le droit de pétition devant la Chambre des députés, le terme « pétitions » est remplacé par celui de « requêtes ». Le Conseil d'État peut suivre ce changement de terminologie tout en continuant à s'interroger sur le contenu et sur la portée du droit d'adresser des requêtes aux autorités publiques ainsi que sur l'obligation de ces dernières d'y apporter des réponses.

*Amendement 2 concernant l'article 31*

Suivant les observations du Conseil d'État, la commission supprime le renvoi au principe de l'autodétermination informationnelle, tout en considérant qu'il convient de maintenir la consécration du droit à l'autodétermination, à côté de la protection des données à caractère personnel.

Le Conseil d'État rappelle que le concept d'autodétermination se trouve consacré en droit international en relation avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il y est d'ailleurs considéré comme « corollaire naturel du principe de la liberté individuelle »[1]. Au niveau des personnes physiques, le concept d'autodétermination est connu dans le domaine de la psychologie[2] ou de la santé. En matière de santé, le concept a d'ailleurs des répercussions au niveau juridique en ce qu'il s'agit de déterminer le statut et les droits des personnes malades, physiquement ou mentalement déficientes ou en fin de vie. Les droits constitutionnels des États européens n'ont toutefois pas consacré le principe de l'autodétermination en tant que droit fondamental propre. Ainsi que le Conseil d'État l'a relevé dans son avis du 14 mars 2017, c'est la *Bundesverfassungsgericht* allemande qui est à l'origine du concept

1 « *Le droit à l'autodétermination : développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies* », étude établie par Aureliu Cristescu, Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de l'Organisation des Nations Unies, 1981.

2 « *La théorie de l'autodétermination, Aspects théoriques et appliqués* », coordonné par Yvan Paquet, Noémie Carbonneau et Robert J. Vallerand.

d'autodétermination informationnelle, dans le domaine particulier de la protection des données. Si les auteurs de l'amendement entendent maintenir le concept d'autodétermination dans le texte constitutionnel, le Conseil d'État suggère, dans un souci de donner à ce concept un contenu juridique, de maintenir les termes « autodétermination informationnelle », ceci d'autant plus que l'article 31 porte uniquement sur la protection des données.

*Amendements 3 et 4 concernant les articles 40 et 43*

Sans observation.

*Amendement 5 concernant l'article 50*

L'intention des auteurs de l'amendement est de viser les conditions à respecter pour une révision de la Constitution. Le Conseil d'État note, d'abord, que la référence à l'article 114, alinéa 2, est erronée[3]. Dans la logique suivie par la commission dans la rédaction d'autres dispositions relatives au vote de la Chambre des députés, le Conseil d'État propose d'omettre le renvoi à la disposition portant sur la révision constitutionnelle et de le remplacer par une référence à la majorité qualifiée des deux tiers. Ainsi, le Conseil d'État propose de formuler l'alinéa 3 du paragraphe 4 de la manière suivante :

> « La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois qui en fixent la durée sans que la prorogation puisse dépasser une durée maximale de trois mois. Ces lois sont adoptées avec une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis. »

Pour ce qui est de l'alinéa 5 du paragraphe 4, le Conseil d'État signale que, dans le cadre de la proposition de révision sous avis, la Chambre des députés ne peut plus faire l'objet d'une dissolution. L'alinéa dont question est dès lors à supprimer pour être incohérent avec le dispositif constitutionnel proposé.

*Amendement 6 concernant l'article 55*

Dans son avis du 14 mars 2017, le Conseil d'État, tout en soulignant qu'il n'entendait pas mettre en cause le choix de la commission de fournir une base constitutionnelle au statut du patrimoine de la Famille grand-ducale, a soulevé une série de problèmes juridiques par rapport à la formulation proposée. Selon la commission, l'amendement est destiné à répondre à ces interrogations. Or, le texte, tel qu'amendé, continue à soulever une série de problèmes fondamentaux.

Certes, la référence au concept de « Chef de famille » est omise. Le patrimoine visé continue toutefois à être défini par rapport à la « Famille grand-ducale » qui n'est pourtant visée dans aucune autre disposition constitutionnelle et dont la composition reste indéterminée dans le cadre du droit public luxembourgeois. Le commentaire de l'amendement renvoie, pour la composition de la Famille grand-ducale, au décret grand-ducal du 18 juin 2012 portant coordination du Statut de famille du 5 mai 1907. Le Conseil d'État s'interroge sur la question de savoir si ce renvoi au décret de 2012 constitue une réponse appropriée à la question de la définition de la Famille grand-ducale dans le contexte de la détermination, par la Constitution, du statut des biens affectés à l'exercice des fonctions de Chef de l'État. Cet acte, publié au Mémorial – Recueil administratif[4], est signé par le seul Grand-Duc, sans contreseing ministériel. Le Conseil d'État relève encore une différence d'approche, en ce que le décret grand-ducal précité du 18 juin 2012 retient, pour la détermination de la Famille grand-ducale, la référence à la Grande-Duchesse Charlotte, tandis que l'article 56 de la proposition de révision, auquel l'article 55 sous examen fait référence, vise la descendance du Grand-Duc Adolphe.

Le Conseil d'État s'interroge par ailleurs sur la détermination du patrimoine en cause. Le texte proposé vise le patrimoine de la Famille grand-ducale attaché à la fonction de Chef de l'État. À noter, d'abord, que la référence au patrimoine de la Famille grand-ducale laisse entendre qu'il peut exister un patrimoine individuel des différents membres de la Famille, à commencer par la personne du Chef de l'État. Ensuite, en ce qui concerne le patrimoine de la Famille grand-ducale, il est difficile d'admettre que tous les éléments composant ce patrimoine sont affectés à la fonction de Chef de l'État. Selon la lecture du Conseil d'État, seule une partie du patrimoine familial sera donc individualisée pour être attachée à la fonction de Chef de l'État et être soumise, en conséquence, à un régime juridique parti-

---

3 Il s'agit de l'article 129, alinéa 2, dans la numérotation de la proposition de révision sous examen.

4 Mémorial B n° 51 du 23 juin 2012.

culier. Ce patrimoine affecté à la fonction de Chef de l'État continuera toutefois à répondre à la logique d'un patrimoine familial, sinon la référence à l'indivision est dépourvue de sens. À côté du patrimoine affecté à la fonction de Chef de l'État, subsistera donc un patrimoine familial non affecté. Ce dernier devrait continuer à relever de la loi du 16 mai 1891 concernant la fortune privée de la Maison grand-ducale de Luxembourg[5] qui n'a pas été formellement abrogée, mais sur laquelle le Conseil d'État n'est pas appelé à se prononcer dans le cadre du présent avis. D'après l'exposé des motifs de la loi précitée de 1891, le patrimoine privé, auquel elle s'applique, constitue une propriété qui est indépendante de la « Couronne ». Plusieurs questions se posent. Existe-t-il, à l'heure actuelle, des biens attachés à la « Couronne » ? Dans l'affirmative, quelle est la relation de ces biens, d'une part, avec la nouvelle institution des biens affectés à la personne du Chef de l'État, et, d'autre part, avec le patrimoine de la Famille grand-ducale au sens large du terme ? Quelle personne juridique est, à l'heure actuelle, propriétaire des biens du patrimoine de la Famille grand-ducale en général, et des biens attachés à la « Couronne » en particulier ?

Toutes ces questions ne se poseraient pas, si, comme le Conseil d'État l'avait déjà relevé dans son avis du 6 juin 2012, l'État mettait à la disposition du Chef de l'État les biens dont celui-ci a besoin pour exercer ses fonctions. Une individualisation des biens visés et une éventuelle acquisition par l'État en vue d'une mise à disposition, aux fins de l'exercice par le Chef de l'État de ses fonctions, devraient être possibles.

Si on reste dans la logique des auteurs de l'amendement consistant à individualiser une partie du patrimoine familial, se pose encore la question de savoir comment va s'opérer la transition entre le dispositif actuel du fidéicommis et le nouveau patrimoine affecté qui est organisé en indivision. Faudra-t-il déterminer au préalable l'ensemble des biens visés ? Est-ce que toutes les parties intéressées par le fidéicommis, étant appelées à devenir les futurs indivisaires, devront donner leur accord quant à la nouvelle affectation des biens ?

Un patrimoine se définit, en principe, par rapport à une personne, qu'elle soit physique ou morale. Le concept de patrimoine d'une famille ne revêt pas une nature juridique précise et ne peut se concevoir que dans la logique d'une indivision. C'est dans cette optique que le texte sous examen conçoit d'ailleurs ce patrimoine en ce qu'il vise une « indivision pendant toute la durée de l'exercice de la fonction de Chef de l'État ». La portée de cette formulation n'est pas évidente. Qu'arrive-t-il en cas de décès du Chef de l'État ou de cessation des fonctions ? L'indivision imposée par le texte constitutionnel va-t-elle prendre fin ?

Le renvoi aux articles 56 et 57 ne fournit pas une réponse suffisante. L'article 56 règle la transmission héréditaire de la fonction de Chef de l'État, d'ailleurs non pas dans la Famille grand-ducale, mais parmi les descendants du Grand-Duc Adolphe. L'article 57 vise l'hypothèse du défaut de successeur qui oblige la Chambre des députés à désigner un nouveau Chef de l'État. Le Conseil d'État ne voit pas le lien de ce cas de figure avec le statut du patrimoine de la Famille grand-ducale. L'articulation des dispositions pose encore la question du statut de ce patrimoine en cas de cessation des fonctions de Chef de l'État ou de régence.

Les auteurs de l'amendement ont opté pour l'institution de l'indivision connue en droit civil, en vue d'organiser ce patrimoine. Le Conseil État a du mal à admettre que la notion d'indivision, figurant dans le dispositif sous examen, peut recevoir une acception et une application différentes de celles valant en droit commun, sauf à prévoir un dispositif complet régissant ce type particulier d'indivision. Si le concept d'indivision est celui connu en droit civil, le Conseil d'État se doit d'émettre des réserves quant à la consécration, au niveau constitutionnel, de dispositifs légaux, en l'occurrence l'indivision au sens du Code civil, qui peuvent, du moins en théorie, se trouver modifiés lors de la réforme de tels dispositifs légaux. Même si on admet la consécration constitutionnelle d'un concept d'indivision, le dispositif sous examen soulève une série de problèmes d'ordre technique.

L'indivision est la situation dans laquelle se trouvent des biens sur lesquels s'exercent des droits de même nature appartenant à plusieurs personnes. L'indivision, en droit successoral, est, par essence, temporaire et chaque indivisaire peut, à tout moment, demander de sortir de cette indivision. Pendant

---

5 La loi du 16 mai 1891 concernant la fortune privée de la Maison grand-ducale de Luxembourg renvoie aux biens mobiliers et immobiliers situés dans le pays. Or, à cet égard, le Conseil d'État note que le règlement (UE) n° 650/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen, supprime le principe traditionnel de l'application de la *lex loci rei sitae* à la succession immobilière.

l'indivision, chaque indivisaire peut, à tout moment, prendre connaissance de la composition de l'indivision. Le texte sous examen établit une indivision illimitée dans le temps, ce qui constitue la contradiction même de cette institution qui est précaire par essence. Les indivisaires sont, en vertu des règles du Code civil, titulaires d'un droit de propriété mais sont, dans le mécanisme sous examen, privés de tout pouvoir de disposition et d'administration, à l'exception du Chef de l'État. En l'absence d'une précision dans le texte, le Conseil d'État s'interroge sur la question de savoir si les indivisaires sont également privés de tout droit d'information et de contrôle. Ils sont héritiers, mais n'entreront jamais dans le bénéfice de la succession. L'indivision, en tant que mécanisme juridique, ne dispose pas de la personnalité juridique. Se pose encore la question de savoir si la transmission des « droits » des indivisaires s'opère selon les règles normales du Code civil, ce qui permet d'envisager, à moyen et à long terme, un nombre croissant et indéterminé d'indivisaires. Toutes les personnes feront-elles dès lors nécessairement et automatiquement partie de la « Famille grand-ducale » ?

Le Grand-Duc, pris en sa qualité de Chef de l'État, exerce seul les actes d'administration et de disposition par rapport aux biens indivis pour le compte des indivisaires. Ce mécanisme pose la question de sa responsabilité civile par rapport aux indivisaires et du contrôle que ces derniers peuvent exercer sur l'administration et la disposition du patrimoine. Cette question se pose, notamment, pour une répartition éventuelle des fruits du patrimoine indivis et pour l'affectation du produit des actes de disposition. Dans une indivision, chaque indivisaire peut faire l'objet d'une action introduite par un tiers. Même s'il n'existe pas de solidarité entre l'ensemble des indivisaires, se pose la question de leur responsabilité individuelle par rapport aux actes d'administration et de disposition en relation avec des actions émanant de tiers.

Les droits d'administrer l'indivision et d'en disposer dont est investi le Grand-Duc n'intéressent toutefois pas le seul droit civil, mais également le droit public. Le patrimoine indivis est en effet affecté à la fonction de Chef de l'État et le Grand-Duc gère le patrimoine et en dispose en cette qualité. Ceci pose la question de sa responsabilité politique et celle de la nécessité du contreseing ministériel requis, aux termes de l'article 48 de la proposition de révision, pour toutes les dispositions qu'il prend.

Le Conseil d'État conclut que des concepts du droit civil sont utilisés à des fins, à la limite, opposées à celles visées dans le Code civil et qui s'articulent mal avec le droit public.

La question de la conformité du dispositif prévu avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, déjà évoquée par le Conseil d'État dans son avis du 14 mars 2017, n'est pas réglée.

Le Conseil d'État constate que ni la formulation proposée dans les amendements du 24 novembre 2016 ni celle de l'amendement sous examen n'offrent une réponse juridiquement incontestable. Différentes solutions sont envisageables. La solution la plus cohérente consiste à omettre, comme dans la Constitution actuelle, toute référence au statut du patrimoine de la Famille grand-ducale, comme le Conseil d'État l'avait d'ailleurs préconisé dans son avis du 6 juin 2012. L'organisation du patrimoine pourrait se faire sous une forme prévue par le droit commun, telle une fondation. On peut encore envisager la création par la loi d'une personne juridique de droit public particulière. À cet égard, le Conseil d'État note que l'article 53 de la proposition de révision prévoit, à l'alinéa 2, que le Chef de l'État définit et organise son administration dotée de la personnalité civile. Cette administration pourrait parfaitement servir de cadre juridique à l'affectation et à la gestion des biens du patrimoine attachés à la fonction de Chef de l'État.

*Amendement 7 concernant l'article 69*

Dans le commentaire de l'amendement, la commission propose d'aligner le dispositif constitutionnel relatif à la réunion de la Chambre des députés nouvellement élue sur celui proposé dans le projet de loi n° 7095 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Dans son avis du 10 octobre 2017 relatif à ce projet de loi, le Conseil d'État a proposé que la nouvelle Chambre se réunisse le deuxième mardi suivant les élections. Cette proposition se comprenait sur l'arrière-plan de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution actuelle. Il est vrai que la question se pose dans des termes différents dans le cadre de la proposition de révision sous revue, étant donné que la Chambre en place ne peut plus faire l'objet d'une dissolution et que, même en cas d'élections anticipées, la Chambre ancienne reste en place jusqu'à l'entrée en fonction de la Chambre issue des élections. Dans les amendements du 23 octobre 2017 au projet de loi n° 7095, la commission n'entérine pas la proposition du Conseil d'État de fixer la date de la réunion de la nouvelle Chambre au deuxième mardi suivant la date des élections, mais retient sa proposition initiale du troisième mardi.

*Amendements 8 à 10 concernant les articles 74, 79 et 84*

Sans observation.

*Amendement 11 concernant l'article 97*

Plutôt que d'opter pour une intégration des juridictions sociales dans les juridictions de l'ordre judiciaire, comme l'avait proposé le Conseil d'État, la commission les maintient dans une disposition particulière. La modification de la formulation n'appelle pas d'observation particulière.

*Amendement 12 concernant l'article 99 (ancien)*

La commission supprime l'article 99 au motif que « le Gouvernement n'entend pas poursuivre les réflexions autour de la création d'une Cour suprême ».

Le Conseil d'État renvoie à son avis du 6 juin 2012 dans lequel il avait mis en évidence les avantages que présentait la création d'une Cour suprême dans le contexte luxembourgeois, à savoir assurer une unité et une cohérence dans le système des juridictions, doter l'ordre administratif d'une instance de cassation, à l'instar de ce qui est depuis toujours le cas pour les juridictions judiciaires, et faire l'économie d'une Cour constitutionnelle particulière, compte tenu des problèmes de positionnement et de composition de cette cour par rapport aux juridictions de l'ordre judiciaire et administratif.

*Amendement 13 concernant l'article 99 (nouveau)*

Sans observation.

*Amendement 14 concernant l'article 100*

Le Conseil d'État se prononce contre l'amendement proposé. La disposition selon laquelle la mission des magistrats du ministère public s'exerce dans le cadre de la loi pourrait être comprise comme une limitation de l'indépendance fonctionnelle consacrée dans ce texte. Il est évident que, dans l'ordre judiciaire, les magistrats du parquet et ceux du siège exercent des fonctions différentes. Il n'en reste pas moins que les deux catégories de magistrats font partie du pouvoir judiciaire. La différence des fonctions résulte, à suffisance, du texte proposé qui se réfère, pour les magistrats du siège, à l'exercice des fonctions juridictionnelles, et, pour les magistrats du ministère public, à l'exercice de l'action publique et aux réquisitions aux fins d'application de la loi. Le Conseil d'État relève que la Constitution belge, dont se sont inspirés les auteurs de la proposition de révision, ne contient pas une disposition similaire à celle qui fait l'objet de l'amendement. Le Conseil d'État ajoute que, même dans la structure institutionnelle actuelle, les membres du parquet sont soumis aux instructions de leurs supérieurs hiérarchiques pour les réquisitions écrites, mais bénéficient de la liberté de parole à l'audience, selon l'adage bien connu « La plume est serve, mais la parole est libre », d'ailleurs consacré à l'article 16-2 du Code de procédure pénale.

Il va de soi que le ministère public constitue un organe structuré de manière hiérarchique et que c'est dans ce cadre que les magistrats du ministère public exercent leurs fonctions. Le régime de cette structure hiérarchique sera fixé dans les lois à adopter au titre des articles 98 et 102 de la proposition de révision sous examen.

*Amendement 15 concernant l'article 103*

Sans observation.

*Amendements 16 et 17 concernant les articles 101 et 104*

Le Conseil d'État soulève la question de la cohérence entre le nouvel article 101 et le nouvel article 104 issu de l'amendement 17. Le nouvel article 104 institue un Conseil national de la justice appelé à intervenir pour la nomination des magistrats. Ce texte renvoie à la loi pour la détermination des conditions dans lesquelles sont nommés les magistrats. L'article 101 omet toute référence au rôle du Conseil national de la justice et se borne à renvoyer à la loi pour la procédure et les conditions de nomination des magistrats. Ce texte ne doit pas pouvoir être interprété comme portant atteinte au rôle reconnu au Conseil national de la justice. Si la référence à la loi, à l'article 101, revêt la même portée que celle opérée à l'article 104, elle est superfétatoire. Dans un souci de clarification du dispositif constitutionnel, le Conseil d'État propose d'omettre l'amendement 16 et de supprimer le nouvel article 101. La référence à la procédure de nomination peut utilement être ajoutée au dispositif de l'article 104, alinéa 3.

En ce qui concerne le nouvel article 104 relatif au Conseil national de la justice, le Conseil d'État note que les modifications proposées par l'amendement se situent à trois niveaux. En ce qui concerne la question de la composition et de l'organisation du Conseil national de la justice, de même que celle de la nomination des magistrats, les modifications sont de nature formelle et n'appellent pas d'observation. Le Conseil d'État marque son accord avec le nouvel alinéa 2 selon lequel le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats. Il s'interroge toutefois sur la méthode par laquelle le Conseil de la justice va exercer cette compétence d'autant plus que sa mission de formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice est abandonnée. Le Conseil d'État regrette la suppression des dispositions consacrant expressément la compétence du Conseil national de la justice en matière disciplinaire. La discipline dans la magistrature est intimement liée au respect du bon fonctionnement de la justice et du statut des magistrats qui constitue, à côté des procédures de nomination, la mission essentielle du Conseil national de la justice.

Le Conseil d'État comprend le dispositif en ce sens que le droit de proposition du Conseil national de la justice s'applique à toute nomination à une fonction de magistrat et non pas seulement à celle à l'entrée dans la magistrature. Les nominations au cours de la carrière seront également effectuées par le Chef de l'État.

D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'État recommande de viser, à l'alinéa 3 nouveau, la fonction de « Chef de l'État » plutôt que le « Grand-Duc », si le texte sous examen doit rester en ligne avec l'esprit général reflété par la proposition de révision.

*Amendement 18 concernant l'introduction d'une nouvelle Section 4*

L'amendement sous revue introduit un nouvel article 105 relatif à la Cour constitutionnelle. Cet amendement est à voir en relation avec l'amendement 12 qui supprime l'article 99 portant instauration d'une Cour suprême.

Les paragraphes 1er et 2 reproduisent les paragraphes 1er et 2 de l'article 95*ter* de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 3 reprend également le dispositif du paragraphe 3 de l'article 95*ter* de la Constitution actuelle, sauf à supprimer la disposition selon laquelle la Cour constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq juges. Le Conseil d'État note encore que la disposition sous examen prévoit la nomination des membres par le Gouvernement, alors que l'article 104, alinéa 3, tel que proposé, vise la nomination des magistrats par le Grand-Duc. Se pose, par ailleurs, la question du rôle du Conseil national de la justice dans la désignation des membres de la Cour constitutionnelle.

Le texte actuel de l'article 95*ter* renvoie aux dispositions des articles 91, 92 et 93 relatifs à l'inamovibilité des juges, à la fixation de leur traitement et aux incompatibilités. Ces dispositions ne sont plus reprises dans la proposition de révision. Aussi le Conseil d'État ne comprend-il pas le maintien, dans la dernière phrase du paragraphe 3 du nouvel article 105, d'une référence à d'autres articles du texte constitutionnel. Ces références sont d'ailleurs erronées, l'article 114 portant sur les finances, l'article 115 sur les emprunts, et l'article 116 sur la loi des comptes et le budget, dispositions étrangères à la composition de la Cour constitutionnelle. Dans ces conditions, le Conseil d'État propose d'omettre la dernière phrase.

Le Conseil d'État voudrait encore profiter de la procédure de révision pour attirer l'attention de la commission sur un problème que pose d'ailleurs déjà le texte actuel de l'article 95*ter* et qui se trouve accentué dans le texte nouveau proposé. Dans la Constitution actuelle, la Cour supérieure de justice et la Cour administrative sont expressément mentionnées. Aussi est-il logique de se référer, pour la composition de la Cour constitutionnelle, aux présidents de ces deux juridictions. Il est vrai que la Constitution actuelle ne contient aucune référence à la Cour de cassation, hormis justement dans l'article 95*ter*, paragraphe 3. Dans la proposition de révision, telle qu'issue des derniers amendements, l'organisation des juridictions est reléguée intégralement à la loi. Il appartient dès lors à celle-ci de reprendre l'institution de la Cour supérieure de justice ou de l'abandonner au profit d'une Cour d'appel et d'une Cour de cassation. L'approche suivie dans le texte sous examen revient à « préempter » et à figer en quelque sorte le futur dispositif légal en ce sens que certains éléments de la future organisation judiciaire sont d'ores et déjà arrêtés au détour d'une disposition technique relative à la composition de la Cour constitutionnelle. Dans ces conditions, le Conseil État se demande s'il ne serait pas plus cohérent de reléguer la question de l'organisation, y compris de la composition, de la Cour constitutionnelle à la loi, à l'instar de la démarche suivie pour l'organisation des juridictions, du Conseil national de la

justice ou encore du Conseil d'État. Il faudrait uniquement prévoir que la Cour constitutionnelle est composée de magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, concepts utilisés dans le texte constitutionnel. Pourrait encore être réglée dans cette loi la question de la présence du ministère public dans la structure future de la Cour constitutionnelle et de son rôle dans la procédure. Le Conseil d'État rappelle que, dans la structure de la Cour suprême, répondant à la logique d'une Cour de cassation, le ministère public aurait été d'office impliqué dans la procédure de contrôle de conventionalité et de constitutionnalité des lois.

Le paragraphe 6 (5 selon le Conseil d'État) reprend en substance le libellé de l'alinéa 2 de l'article 99 qui se trouve supprimé par l'amendement 13. Le texte proposé est modifié en ce sens que la Cour constitutionnelle peut reporter la date de la cessation d'effet de la disposition légale qui se trouve sanctionnée par l'arrêt sans que ce délai ne puisse excéder douze mois. Le Conseil d'État, tout en comprenant le souci des auteurs de l'amendement d'éviter une mise à néant immédiate de la disposition légale déclarée anticonstitutionnelle, s'interroge sur les critères que le juge constitutionnel va appliquer pour fixer la date de la prise d'effet de l'arrêt. Les auteurs de l'amendement se sont inspirés d'une disposition similaire en droit autrichien. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur des solutions différentes en droit européen et en droit belge. La Cour de justice de l'Union européenne peut uniquement, dans l'arrêt préjudiciel, sauvegarder des situations antérieures, mais ne peut pas reporter les effets de la décision[6]. Le système belge distingue entre les conséquences d'un arrêt d'annulation intervenu sur recours direct, qui a effet à partir de sa publication[7], et les effets de l'arrêt préjudiciel où la Cour constitutionnelle peut sauvegarder des effets de la loi déclarée non conforme à la Constitution.[8]

Le Conseil d'État signale encore une erreur au niveau de la formulation du paragraphe sous examen. En effet, le paragraphe 6 se réfère aux dispositions légales déclarées non conformes à la Constitution et « aux autres traités internationaux ». Cette référence est dépourvue de toute signification et doit être omise. En effet, la Cour constitutionnelle ne contrôle que la conformité de la loi avec le texte constitutionnel. Dans l'organisation des juridictions, telle qu'elle est reprise du système existant, la dualité des régimes de contrôle de conformité des dispositions légales avec des normes supérieures – à savoir, d'un côté, le contrôle de constitutionnalité exercé par la seule Cour constitutionnelle et, d'un autre côté, le contrôle de conventionalité revenant à tout juge –, se trouve maintenue avec tous les risques d'incohérence et de conflit qui en résultent.

*Amendement 19 concernant l'article 114*

Sans observation.

*Amendement 20 concernant l'article 118*

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le nouveau texte de l'article 118 qui répond aux considérations qu'il avait formulées dans son avis du 14 mars 2017. En ce qui concerne la formulation, il relève que l'alinéa 1er de l'article 118 se réfère aux églises et aux communautés religieuses, alors que, dans les alinéas 2 et 3, les auteurs visent uniquement les communautés religieuses. Dans un souci de cohérence du dispositif, le Conseil d'État propose d'y ajouter également une référence aux églises, d'autant plus que les conventions ont été conclues avec celles-ci.

*Amendement 21 concernant l'article 127*

La commission réintroduit une référence expresse à la possibilité pour l'autorité de surveillance d'annuler ou de suspendre les actes des organes communaux. Le Conseil d'État constate que le texte nouveau rejoint celui qu'il avait proposé dans son avis du 6 juin 2012. Il y marque dès lors son accord.

---

6 Article 264 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatif au recours en annulation appliqué également à la procédure préjudicielle en contrôle de validité :

« Si le recours est fondé, la Cour de justice de l'Union européenne déclare nul et non avenu l'acte contesté. Toutefois, la Cour indique, si elle l'estime nécessaire, ceux des effets de l'acte annulé qui doivent être considérés comme définitifs. »

7 Art. 9. § 1er de la loi spéciale belge du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle :

« Les arrêts d'annulation rendus par la Cour constitutionnelle ont l'autorité absolue de la chose jugée à partir de leur publication au Moniteur belge ».

8 Article 28, alinéa 3, de la loi spéciale belge du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle :

« Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions ayant fait l'objet d'un constat d'inconstitutionnalité qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine. »

Le Conseil d'État suggère toutefois, conformément à la proposition de texte dans son avis du 6 juin 2012, de remplacer les termes « tribunaux judiciaires ou administratifs », qui ne figurent dans aucune autre disposition de la proposition de révision, par le terme de « juridictions ».

*Amendement 22 concernant les articles 133 et 134*

La commission inverse la suite logique des articles 133 et 134 en visant, d'abord, l'instauration d'une période transitoire triennale au cours de laquelle sont maintenus certains articles de la Constitution actuelle et en fixant, ensuite, la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution sous réserve de ces dispositions. Les auteurs justifient ce réagencement par l'argument que l'affirmation du principe doit précéder l'exception. Le Conseil d'État marque son accord avec l'affirmation de cette logique. Il considère toutefois que la modification envisagée, loin de répondre au souci exprimé, contredit cette logique, dès lors que le principe est celui d'une application du nouveau texte constitutionnel, le maintien temporaire d'un article du texte antérieur constituant l'exception.

Le remplacement, à l'article 133, des termes « en exécution de », par ceux de « en vertu de », n'appelle pas d'observation particulière.

*

## OBSERVATIONS QUANT A LA FORME

La commission a ajouté aux amendements un nouveau texte coordonné tenant compte desdits amendements. À la lecture de la version coordonnée de la proposition de révision, le Conseil d'État a constaté une série de problèmes d'articulation, de formulation et de présentation sur lesquels il voudrait attirer l'attention de la commission.

*Observations générales*

Les points entre les numéros de chapitre ou de section et les traits d'union précédant les intitulés de chapitre ou de section sont à omettre. Par ailleurs, les intitulés de chapitre ou de section s'écrivent en caractères gras non italiques et les lettres « er » et « re » sont à faire figurer en exposant. À titre d'exemple, les intitulés du chapitre 1er et de la section 1re se liront comme suit :

« **Chapitre 1er – De l'État, de son territoire et de ses habitants**

**Section 1re – De l'État, de sa forme politique et de la souveraineté** ».

*Article 1er*

Il est indiqué d'écrire « **Art. 1er.** », en mettant les lettres « er » en exposant.

*Article 8*

Il est recommandé d'écrire « Ville de Luxembourg » avec une lettre « v » majuscule.

*Article 10*

À l'alinéa 2, lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour lire « 1er ».

*Article 15*

Sans entendre modifier le libellé de l'article 15, le Conseil d'État s'interroge sur l'agencement des dispositions du chapitre 2 et, concrètement, sur l'insertion de cette disposition dans la section 1re relative aux droits fondamentaux, ceci en relation avec l'article 37. Le Conseil d'État voudrait soumettre deux arguments à la commission qui plaideraient en faveur d'une insertion de l'article 15 dans la section 2 relative aux libertés publiques. En premier lieu, la portée de l'article 15 relatif au droit au respect de la vie privée est très proche de celle de l'article 21 relatif à l'inviolabilité du domicile figurant dans la section relative aux libertés publiques. En second lieu, le Conseil d'État souligne qu'en matière pénale et de sécurité nationale, le droit au respect de la vie privée peut être limité, ceci à l'instar de ce que prévoit l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En considérant que l'article 37 prévoit que seules les libertés publiques, sous certaines conditions, peuvent être restreintes, le Conseil d'État propose de transférer l'article 15 de la section 1re

relative aux droits fondamentaux à la section 2 relative aux libertés publiques en l'insérant comme nouvel article 20 et en adaptant la numérotation des articles en conséquence.

*Article 58*

À la lecture du paragraphe 2, dans sa nouvelle teneur proposée, le Conseil d'État constate que les modifications proposées par les auteurs échappent aux amendements sous avis. Le Conseil d'État se déclare toutefois d'accord avec les modifications proposées et suggère d'écrire, dans un souci de précision :

> « (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès, l'abdication ou la désignation dans les conditions de l'article 57 du Grand-Duc. »

*Article 62*

À l'alinéa 1er, il est indiqué d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 1er ».

*Article 65*

Au paragraphe 4, les tirets sont à remplacer par une numérotation simple (1°, 2°, 3°, …). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

*Article 66*

Au paragraphe 3, il est recommandé de mettre des virgules autour des termes « dans les cas prévus par la loi ».

*Article 85*

À l'alinéa 1er, le renvoi à l'article 85 est devenu inexact suite à la renumérotation des articles proposée, et est dès lors à adapter.

*Article 105*

Au paragraphe 3, il convient d'écrire le terme « président » avec une lettre initiale minuscule.

Toujours au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « Cour supérieure de justice » et « Cour de cassation » avec des lettres « s », « j » et « c » minuscules.

*Article 131*

Le renvoi à l'article 134 est devenu inexact suite à la renumérotation des articles proposée, et est dès lors à adapter.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 15 décembre 2017.

*Le Secrétaire général,* — *Le Président,*

Marc BESCH — Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6030 - Dossier consolidé : 960

# 6030/22

# N° 6030[22]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


*page*

***Deuxième prise de position complémentaire du Gouvernement***

1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (29.1.2018) ..... 1
2) Deuxième prise de position complémentaire du Gouvernement . 2


*

## DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(29.1.2018)

Monsieur le Président,

À la demande du Premier ministre, ministre d'État, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la deuxième prise de position complémentaire du Gouvernement relative à la proposition de révision sous rubrique portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération

*Le Ministre aux Relations avec le Parlement,*

Fernand ETGEN

*

## DEUXIEME PRISE DE POSITION COMPLEMENTAIRE DU GOUVERNEMENT

Cette deuxième prise de position complémentaire du Gouvernement fait suite au deuxième avis complémentaire du Conseil d'État du 15 décembre 2017, rendu à propos d'une nouvelle série d'amendements à la proposition de révision sous rubrique, adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, en date du 19 septembre 2017

Le Gouvernement souhaite prendre position par rapport aux commentaires émis par la Haute corporation à l'égard de l'amendement 6 concernant l'article 55 qui de l'avis du Gouvernement mériterait, au vu des questions soulevées, d'être reformulé.

Le texte que le Gouvernement propose d'insérer en lieu et place de l'article 55 pourrait prendre la teneur suivante:

« ***Art. 55.*** *Les biens affectés à la fonction de Chef de l'Etat forment un patrimoine d'affectation dont la gestion, y compris les actes de disposition, est assurée par l'administration visée à l'article 53, alinéa 2, nonobstant tout changement du titulaire de la fonction de Chef de l'Etat selon les dispositions de l'article 56.* »

*Commentaire de l'article 55*

Le Gouvernement réitère sa position que la fortune privée de la Maison grand-ducale que la Famille grand-ducale met à disposition du Chef de l'Etat appelé au trône, connue sous l'appellation historique de « fidéicommis grand-ducal » qui en constitue le régime juridique actuel, et sa gestion, intéressent l'intérêt public. Ceci en raison de son affectation à l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat. Pour le dire autrement, la fortune privée de la Maison grand-ducale ou le patrimoine privé de la Famille grand-ducale ou encore le domaine privé de la Couronne sont synonyme de « fidéicommis grand-ducal ». A côté du fidéicommis, les Membres de la Famille grand-ducale pris individuellement disposent bien entendu d'un patrimoine personnel.

Dans l'histoire constitutionnelle luxembourgeoise, les biens meubles et immeubles constituant le fidéicommis ont toujours servi à préserver la représentation de la Couronne et à assurer que le Chef de l'Etat puisse assumer ses fonctions en toute dignité et avec le prestige attaché à cette haute fonction.

Comme le texte proposé par la Constituante omet toute référence au Pacte et au Statut de la Famille grand-ducale, le Gouvernement préconise l'insertion dans la Constitution d'une disposition qui permet de préserver les avantages du système en place selon lequel les biens affectés à la fonction de Chef de l'Etat sont gérés en continu sans préjudice de changements du titulaire de la fonction de Chef de l'Etat.

On entend par biens affectés à la fonction de Chef de l'Etat, les biens qui constituent le fidéicommis au jour de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, ainsi que ceux qui pourront l'intégrer à l'avenir. Comme il s'agit tant de biens meubles qu'immeubles (argent, valeurs mobilières, bijoux, tableaux, meubles, terrains,…), le Gouvernement préfère se référer à la terminologie générique de biens sans autre distinction et précision.

Comme les biens constituant ce patrimoine trouvent leur origine dans toute une série d'hypothèses (successions, donations, cadeaux offerts par des chefs d'État étrangers, produits d'une vente, …), il ne s'agit pas seulement de la réunion d'éléments de patrimoines individuels des personnes visées à l'article 56. Etant précisé que pour le cas où des membres de la Famille auraient fait intégrer des biens personnels dans le patrimoine d'affectation (le fidéicommis), ces biens ont quitté définitivement le patrimoine individuel pour faire masse dans le patrimoine d'affectation. La nouvelle formulation proposée par le Gouvernement, qui ne maintient plus la référence au « patrimoine de la Famille grand-ducale attaché à la fonction », résout la question de savoir si le patrimoine personnel des membres de la Famille fait également partie du patrimoine d'affectation ou non. Ainsi, selon la nouvelle formule, seuls les biens affectés forment le patrimoine d'affectation.

Les biens définis ci-avant forment un patrimoine d'affectation propre et distinct de tout autre patrimoine et notamment du patrimoine personnel de chaque membre de la Famille grand-ducale.

L'administration prévue à l'article 53, alinéa 2, de la nouvelle Constitution est propriétaire de ce patrimoine d'affectation. À présent, l'Administration des Biens du Grand-Duc, telle que prévue par la loi du 16 mai 1891 concernant la fortune privée de la Maison grand-ducale (i.e. le fidéicommis) de Luxembourg, est le propriétaire du fidéicommis grand-ducal. Elle figure d'ailleurs dans tous les actes

translatifs de propriété ainsi que dans le registre de la propriété foncière en qualité de propriétaire de biens immeubles faiSant partie du fidéicommis.

Comme l'administration est propriétaire du patrimoine d'affectation, le changement qui intervient au niveau du titulaire de la fonction de Chef de l'Etat n'a aucune incidence sur l'existence du patrimoine d'affectation.

Partant, les questions de droit successoral en cas de décès du Chef de l'État ne se posent pas par rapport au patrimoine d'affectation.

Seule l'extinction de la dynastie régnante est susceptible de mettre fin au patrimoine d'affectation.

En sa qualité de propriétaire du patrimoine d'affectation, l'administration doit naturellement en assurer la gestion. Dans l'exercice de sa mission de gestion, l'administration gérera ses biens en posant tant des actes d'administration que de disposition. En effet, dans l'intérêt d'une bonne gestion de ce patrimoine et dans l'esprit d'assurer la continuité de la gestion actuelle: il y a lieu de doter cette administration des pouvoirs appropriés.

Comme l'article 53 de la nouvelle Constitution en projet permet au Chef de l'Etat de définir et d'organiser son administration dotée de la personnalité juridique, le Gouvernement est d'accord de suivre l'opinion exprimée par le Conseil d'État à cet égard dans son récent avis du 15 décembre 2017 consistant à charger l'administration en question de cette mission. Un arrêté grand-ducal organisera cette administration tant au niveau de son organigramme que de ses missions.

Du fait de la continuité de l'Administration des Biens qui est actuellement propriétaire des biens immeubles du fidéicommis inscrits au Cadastre, l'Administration des Biens créée par arrêté grand-ducal prendra la succession naturelle et juridique de l'Administration des Biens actuelle et n'induira pas de changements qui seraient à apporter au niveau des inscriptions figurant dans les registres fonciers de l'État.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6030/23

# N° 6030[23]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


*page*

***Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle***

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (7.2.2018) ..... 1

2) Texte coordonné ..... 4


*

## DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(7.2.2018)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après « la Commission ») a adoptés lors de sa réunion du 7 février 2018.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras soulignés) et les propositions de texte du Conseil d'Etat que la Commission a faites siennes (figurant en caractères soulignés).

*

### OBSERVATION PRELIMINAIRE

En marge des amendements, et suite aux observations du Conseil d'Etat sous l'article 55, la Commission indique qu'elle a examiné, au cours de plusieurs réunions, les observations du Conseil d'Etat, formulées dans son deuxième avis complémentaire du 15 décembre 2017. Au vu de ces observations, il lui a semblé difficile de proposer un texte qui répondrait de façon adéquate aux interrogations du Conseil d'Etat. A défaut d'une proposition alternative valable, la Commission avait envisagé de renoncer à l'article 55.

Or, en date du 29 janvier 2018, le Gouvernement a transmis à la Chambre des Députés et au Conseil d'Etat sa deuxième prise de position complémentaire relative à la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Aussi, la Commission est-elle d'avis qu'il serait utile que le Conseil d'Etat examine et avise la proposition de formulation du Gouvernement.

*

## AMENDEMENTS

*Amendement 1 concernant l'article 50*

L'article 50 est amendé comme suit :

« **Art. 50.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

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

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.

(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Chef de l'Etat, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois ~~votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution~~, qui en fixent la durée sans que la prorogation puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Ces lois sont adoptées avec une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

~~La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.~~

**Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées pendant l'état de crise.** »

*Commentaire*

La Commission approuve les propositions du Conseil d'Etat à l'endroit des alinéas 3 et 5.

En remplacement de la disposition de l'alinéa 5, la Commission propose de prévoir que le Grand-Duc ne peut fixer des élections anticipées pendant l'état de crise. Cette disposition permet de se protéger contre le risque qu'une majorité politique puisse décider, durant l'état de crise, de procéder à des élections anticipées pour renforcer ses pouvoirs.

La Commission souligne qu'elle ne souhaite pas introduire un nouveau cas de figure, en complément des hypothèses prévues par l'article 32 de la Constitution actuelle. Il est précisé que la disposition concerne exclusivement la fixation d'élections anticipées et non pas la tenue d'élections suivant le calendrier ordinaire ou à la suite d'une fixation de date effectuée antérieurement à l'état de crise.

*Amendement 2 concernant l'article 100*

L'article 100 est amendé comme suit :

« **Art. 100.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

**~~Les magistrats du ministère public exercent leurs missions suivant les conditions déterminées par la loi.~~ »**

*Commentaire*

En réponse aux critiques formulées par le Conseil d'Etat, la Commission propose de renoncer à cet ajout.

*Amendement 3 concernant l'article 103 [104]*

L'article 103 est amendé comme suit :

« **Art. 104~~3~~. ~~La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.~~**

Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.

**La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.**

**Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.**

Les magistrats sont nommés par le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer. »

*Commentaire*

Afin de préserver la logique, la Commission propose de réagencer l'article, en précisant, au premier alinéa, la mission du Conseil national de la justice (CNJ).

Le premier alinéa initial devient l'alinéa 2.

Dans un nouvel alinéa 3, la Commission propose de préciser que le CNJ est composé majoritairement de magistrats.

En réponse aux observations du Conseil d'Etat sur la suppression des dispositions consacrant la compétence du CNJ en matière disciplinaire, la Commission indique que, selon le projet de loi qui est en cours d'élaboration, le CNJ ne sera pas en charge de l'instruction des affaires disciplinaires. Sur base de cette information, la Commission décide de maintenir sa proposition de texte initiale.

*Amendement 4 concernant l'article 132 initial*

L'article 132 initial est supprimé.

*Amendement 5 concernant l'article 133 initial*

L'article 133 initial est amendé comme suit :

« **Art. 133~~2~~1.** La présente Constitution entre en vigueur **le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. ~~XX XX XXXX~~, ~~à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans~~**. »

*Commentaire des amendements 4 et 5*

Plutôt que de prévoir une entrée en vigueur différée pour une série de dispositions, il est proposé d'opter pour un délai suffisamment long pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Ainsi, la Commission estime qu'un délai de six mois devrait permettre de procéder à toutes les modifications législatives qui s'imposent.

Suite à la suppression de l'article 132 initial, les articles subséquents sont renumérotés.

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles ayant émis un avis au sujet de la présente proposition de révision, et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*
Mars DI BARTOLOMEO

*

## TEXTE COORDONNE

### PROPOSITION DE REVISION
### portant instauration d'une nouvelle Constitution

#### Chapitre 1er. – *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1re. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté*

**Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.

**Art. 2.** Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.

Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.

Il porte la dénomination de « Grand-Duché de Luxembourg ».

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.

(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.

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

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

**Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

*Section 2. – Du territoire*

**Art. 6.** Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.

**Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.

**Art. 8.** La ~~v~~Ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles.

*Section 3. – De la nationalité et des droits politiques*

**Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

Sans préjudice de l'article 66, paragraphes 1er et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat.

## Chapitre 2. – *Des droits et libertés*

### *Section 1re. – Des droits fondamentaux*

**Art. 12.** La dignité humaine est inviolable.

**Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.

La peine de mort ne peut pas être établie.

**Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

**Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

### *Section 2. – Des libertés publiques*

**Art. 16.** (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) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

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

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

**Art. 17.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.

**Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

(3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

**Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

**Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

**Art. 21.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

**Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

**Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

**Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

**Art. 25.** Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

**Art. 26.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

**Art. 27.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

**Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

**Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

**Art. 30.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

**Art. 31.** Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

**Art. 32.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

**Art. 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(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'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi.

**Art. 34.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

**Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions déterminées par la loi.

**Art. 36.** 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.

**Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

*Section 3.– Des objectifs à valeur constitutionnelle*

**Art. 38.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

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

L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse 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.

**Art. 39.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

**Art. 40.** L'Etat promeut le dialogue social.

**Art. 41.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.

**Art. 42.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

**Art. 43.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

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

**Art. 44.** L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

**Art. 45.** L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique.

## Chapitre 3. – Du Grand-Duc

*Section 1re. – De la fonction du Chef de l'Etat*

**Art. 46.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.

Sa personne est inviolable.

**Art. 47.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

**Art. 48.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité.

**Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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 ; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

**Art. 50.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

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

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.

(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Chef de l'Etat, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois ~~votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution~~, qui en fixent la durée sans que la prorogation puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Ces lois sont adoptées avec une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

~~La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise.~~

**Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées pendant l'état de crise.**

**Art. 51.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

**Art. 52.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

**Art. 53.** Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.

Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 54.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat.

**Art. 55.**[1] Le patrimoine de la Famille grand-ducale attaché à la fonction de Chef de l'Etat est en indivision pendant toute la durée de l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat par les personnes appelées ou désignées à l'exercice de cette fonction conformément aux articles 56 et 57.

Les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis sont exercés par le Chef de l'Etat agissant pour le compte des indivisaires.

*Section 2. – De la monarchie constitutionnelle*

**Art. 56.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.

Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 57.** A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée.

**Art. 58.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès, l'abdication ou la désignation dans les conditions de l'article 57 du Grand-Duc.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 59.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 58, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 56, paragraphe 1er.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

**Art. 60.** Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.

---

1 Cf. Lettre d'amendement – observation préliminaire

**Art. 61.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.

**Art. 62.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 56, paragraphe 1er, et qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.

Le Lieutenant-Représentant du Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement ma fonction. »

**Art. 63.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

## Chapitre 4. – *De la Chambre des Députés*

### *Section 1re. – De la représentation du pays*

**Art. 64.** La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif.

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

**Art. 65.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

(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.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

**Art. 66.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

(2) Pour être éligible, il faut en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

**Art. 67.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'Etat.

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. 68.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

*Section 2. – De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés*

**Art. 69.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.

(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 66 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 67.

(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.

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

(5) La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes.

**Art. 70.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.

**Art. 71.** La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.

**Art. 72.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement.

**Art. 73.** La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

**Art. 74.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, 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. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.

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

**Art. 75.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.

*Section 3. – De l'adoption des lois*

**Art. 76.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés des projets de loi.

Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.

**Art. 77.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés.

(2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.

(3) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

(4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

(5) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée.

*Section 4. – Des autres attributions de la Chambre des Députés*

**Art. 78.** La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.

La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative.

**Art. 79.** 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.

**Art. 80.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.

**Art. 81.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement.

**Art. 82.** La Chambre des Députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

**Art. 83.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

*Section 5. – Du statut du député*

**Art. 84.** 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 sa fonction.

**Art. 85.** A l'exception des cas visés par l'article 84 ~~85~~, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.

Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés.

Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.

**Art. 86.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

## Chapitre 5. – *Du Gouvernement*

**Art. 87.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat.

**Art. 88.** 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 secrétaires d'Etat.

Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

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

La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec des fonctions publiques ou une activité professionnelle.

**Art. 89.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.

**Art. 90.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés.

(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.

(3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.

(4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale.

**Art. 91.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

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

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.

(4) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.

(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

## Chapitre 6. – *Du Conseil d'Etat*

**Art. 92.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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.

Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.

La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi.

**Art. 93.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

## Chapitre 7. – *De la Justice*

### *Section 1re. – De l'organisation de la Justice*

**Art. 94.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public.

**Art. 95.** Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.

**Art. 96.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

**Art. 97.** Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.

**Art. 98.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.

**Art. 99.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

### *Section 2. – Du statut des magistrats*

**Art. 100.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

~~**Les magistrats du ministère public exercent leurs missions suivant les conditions déterminées par la loi.**~~

~~**Art. 101.** Les conditions de nomination des magistrats et la procédure sont déterminées par la loi.~~

**Art. 102<u>1</u>.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.

**Art. 1032.** Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.

*Section 3. – Du Conseil national de la Justice*

**Art. 1043.** ~~**La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.**~~

Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.

**La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.**

**Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats**

Les magistrats sont nommés par le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

*Section 4. – De la Cour constitutionnelle*

**Art. 1054.** (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.

(3) La Cour constitutionnelle est composée du ~~P~~président de la Cour ~~S~~supérieure de ~~J~~justice, du ~~P~~président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de ~~C~~cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour ~~S~~supérieure de ~~J~~justice et de la Cour administrative. ~~Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables.~~

(4) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.

(5) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(6) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution ~~ou aux autres traités internationaux~~ 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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois.

*Section 5. – Des garanties du justiciable*

**Art. 1065.** Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice.

**Art. 1076.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

**Art. 1087.** 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.

**Art. 1078.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.

## Chapitre 8. – *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*

*Section 1re. – Des règles générales d'administration*

**Art. 11009.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 1110.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions.

**Art. 1121.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi.

**Art. 1134.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.

*Section 2. – Des finances publiques*

**Art. 1143.** (1) Tout impôt de l'Etat, toute exemption ou modération d'impôt, sont établis par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées.

(3) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.

**Art. 1154.** (1) Tout emprunt à charge de l'Etat doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés.

(2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.

(4) Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale.

(5) Toute pension, tout traitement d'attente, toute gratification à la charge de l'Etat sont accordés par une loi.

**Art. 1165.** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

**Art. 1176.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat ; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés.

(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.

*Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses*

**Art. 1187.** Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat.

La loi règle les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses.

Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses.

## Chapitre 9. – *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*

**Art. 1198.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.

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

(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.

**Art. 12019.** (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.

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50.

## Chapitre 10. – *Des communes*

**Art. 1210.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.

(2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.

**Art. 1221.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement sur base du suffrage universel et par vote secret.

(2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.

**Art. 1232.** (1) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.

(2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.

(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi.

**Art. 1243.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50.

**Art. 12~~5~~4.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.

(2) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.

**Art. 12~~6~~5.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi.

**Art. 12~~7~~6.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des ~~tribunaux~~ juridictions judiciaires ou administratives ~~administratifs~~.

Le Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

### Chapitre 11. – *De la révision de la Constitution*

**Art. 12~~8~~7.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 12~~9~~8.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille des électeurs visés à l'article 66. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.

### Chapitre 12. – *Des dispositions finales*

**Art. 13~~0~~29.** Les dispositions de l'article 56 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

**Art. 13~~1~~0.** Sous réserve des dispositions de l'article **132~~,~~134**, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.

**~~Art. 132. Durant la période transitoire triennale, les dispositions des articles XY de la Constitution modifiée du 17 octobre 1868 ainsi que les lois et règlements pris en vertu de ces dispositions continuent de s'appliquer.~~**

**Art. 13~~3~~1.** La présente Constitution entre en vigueur **le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. ~~XX XX XXXX~~, ~~à l'exception des dispositions des articles XX pour lesquels l'entrée en vigueur est différée de trois ans~~**.

**Art. 13~~4~~2.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.

**Art. 13~~5~~3.** Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6030/24

# N° 6030[24]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(20.3.2018)

Par dépêche du 7 février 2018, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une nouvelle série d'amendements à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après dénommée « la commission », a adoptés dans sa réunion du même jour.

Au texte de ces amendements étaient joints une observation préliminaire, un commentaire pour chaque amendement ainsi qu'un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission a faites siennes.

Par ailleurs, par dépêche du 29 janvier 2018, le Conseil d'État a été saisi d'une deuxième prise de position complémentaire du Gouvernement relative à l'article 55 de la proposition de révision, prise de position à laquelle la Chambre des députés fait expressément référence dans sa dépêche du 7 février 2018.

*

### EXAMEN DES AMENDEMENTS

*Amendement 1 concernant l'article 50*

Les modifications apportées aux alinéas 3 et 4 du paragraphe 4 reprennent des propositions du Conseil d'État.

Le Conseil d'État approuve la modification de la terminologie du dernier alinéa qui respecte le libellé du futur article 74 de la Constitution relatif aux élections anticipées.

*Amendement 2 concernant l'article 100*

La suppression de l'ajout à l'article 100 répond à une observation faite par le Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire du 15 décembre 2017.

*Amendement 3 concernant l'article 104 (initial)*

Le Conseil d'État suit les auteurs de l'amendement en ce qui concerne le réagencement du texte et le remplacement du concept de Grand-Duc par celui de Chef de l'État.

Il comprend la volonté des auteurs de l'amendement de consacrer dans la Constitution que le futur Conseil national de la justice doit être composé majoritairement de magistrats.

*Amendements 4 et 5 concernant les articles 132 et 133 (initiaux)*

La commission abandonne la solution d'une entrée en vigueur différée pour une série de dispositions et opte pour une entrée en vigueur unique de l'ensemble du futur texte constitutionnel. Est prévu un délai de six mois après la publication, délai considéré comme suffisamment long pour procéder à toutes les modifications législatives qui s'imposent.

Le Conseil d'État, tout en comprenant les raisons à l'origine de l'option prise par la commission au regard des nombreuses critiques dont a fait l'objet le système d'une mise en vigueur différée de diffé-

rentes dispositions de la nouvelle Constitution, a des doutes sérieux sur la durée du délai, sauf à entamer les travaux de préparation des nouvelles lois dans un délai utile avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

*

## CONSIDERATIONS SUR L'OBSERVATION PRELIMINAIRE

Dans la dépêche du 7 février 2018, la commission prend position sur les observations formulées par le Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire précité, à l'égard de l'article 55 de la future Constitution, article qui traite du statut juridique du patrimoine de la Famille grand-ducale attaché à la fonction de Chef de l'État. Elle expose avoir « examiné, au cours de plusieurs réunions, [ces] observations » et indique qu'il lui a semblé « difficile de proposer un texte qui répondrait de façon adéquate aux interrogations du Conseil d'État ». « À défaut d'une proposition alternative valable », la commission admet avoir « envisagé de renoncer à l'article 55 ». Elle renvoie à la deuxième prise de position complémentaire du Gouvernement du 29 janvier 2018, dans laquelle ce dernier propose un nouveau libellé pour l'article 55[1]. Sans faire sienne cette proposition ni prendre position, la commission considère qu'il « serait utile que le Conseil d'État examine et avise la proposition de formulation du Gouvernement ».

Le Conseil d'État n'entend plus revenir sur le choix de consacrer, dans le futur texte constitutionnel, l'existence d'un patrimoine particulier affecté à la fonction de Chef de l'État.

Le fait de constituer l'administration prévue à l'article 53, qui est dotée de la personnalité juridique, propriétaire de ce patrimoine répond aux problèmes en droit que soulève le régime de l'indivision prévu dans l'article 55 tel que proposé dans les amendements du 27 septembre 2017. Dans son avis complémentaire du 15 décembre 2017, le Conseil d'État avait d'ailleurs évoqué, comme une des solutions subsidiaires possibles, que l'administration, visée à l'article 53 de la future Constitution, puisse « servir de cadre juridique à l'affectation et à la gestion des biens du patrimoine attachés à la fonction de Chef de l'État »[2].

Le Conseil d'État rappelle que la création d'une administration investie de la personnalité juridique est destinée à permettre au Chef de l'État d'organiser la gestion de ses biens privés et de répondre aux difficultés d'ordre pratique soulevées par l'immunité personnelle dont il jouit. Même si cela n'est pas expressément prévu à l'article 53, il est clair, pour le Conseil d'État, que l'administration sera appelée à représenter le Chef de l'État judiciairement et extrajudiciairement pour les actes relatifs aux biens qui constituent sa propriété personnelle.

D'après l'article 53, il appartient au Chef de l'État de définir « son administration » et de l'organiser dans le respect de l'intérêt public. Ce renvoi aux compétences propres du Chef de l'État porte sur le cadre strictement organisationnel. Il ne dispense pas le Chef de l'État de l'obligation de respecter le cadre constitutionnel. Ainsi, l'acte du Chef de l'État mettant en place et organisant l'administration requiert, pour être juridiquement valable, le contreseing d'un membre du Gouvernement, contreseing qui marque la responsabilité politique du Gouvernement. De même, cet acte devra, pour être opposable aux tiers, faire l'objet d'une publication à l'instar des lois et règlements.

L'attribution à l'administration de la propriété et de la gestion du patrimoine affecté à la fonction de Chef de l'État, dans le texte constitutionnel, modifie toutefois profondément la mission de l'administration telle qu'envisagée lors de la rédaction de l'article 53 qui consiste à organiser les services du Chef de l'État et à le représenter, judiciairement et extrajudiciairement, pour les actes portant sur sa fortune privée. L'administration touchera désormais, plus encore que dans cette mission première, l'intérêt public, étant donné qu'elle doit veiller au respect de la destination du patrimoine affecté à la fonction de Chef de l'État. Étant constituée propriétaire du patrimoine d'affectation, elle assumera une mission fixée dans la Constitution.

Le Conseil d'État note, d'abord, que, si le commentaire de l'article, proposé dans la prise de position du Gouvernement précitée du 29 janvier 2018, indique, dans des termes très clairs, que les biens affectés à la fonction de Chef de l'État deviendront la propriété de l'administration, dotée de la personnalité

---

1 « **Art. 55.** Les biens affectés à la fonction de Chef de l'État forment un patrimoine d'affectation dont la gestion, y compris les actes de disposition, est assurée par l'administration visée à l'article 53, alinéa 2, nonobstant tout changement du titulaire de la fonction de Chef de l'État selon les dispositions de l'article 56. »

2 Doc. parl. 6030[21], p. 4.

juridique, le texte proposé est moins précis en ce qu'il prévoit uniquement que l'administration aura pour mission d'assurer la gestion de ce patrimoine d'affectation, en ce compris les actes de disposition. Le Conseil d'État considère que, si le constituant entend suivre la proposition du Gouvernement, il s'impose de consacrer, dans des termes juridiquement incontestables, que l'administration sera propriétaire de ce patrimoine d'affectation.

Dans le système envisagé par les auteurs de la proposition, le Conseil d'État considère encore que se posent les problèmes suivants :

– la détermination des biens qui seront transférés en propriété à l'administration en tant que biens affectés à l'exercice de la fonction de Chef de l'État ;
– les limites du droit de disposer de ces biens au regard du fait qu'ils sont affectés à l'exercice de la fonction de Chef de l'État ;
– l'inclusion de biens meubles ou immeubles relevant du droit territorial d'un État autre que le Luxembourg ;
– les conditions et modalités d'entrée de biens dans le patrimoine d'affectation pour l'avenir ainsi que celles relatives à leur sortie, y compris, en cas de vente, les règles éventuelles de remploi ;
– les règles de gestion du patrimoine de l'administration, y compris l'affectation des fruits, au sens du Code civil, générés par cette gestion ;
– le contrôle des actes de gestion et de disposition.

Le Conseil d'État considère que, dans l'optique de la sauvegarde de l'intérêt public, sur laquelle insiste le Gouvernement dans sa prise de position, ces questions doivent trouver une réponse juridique claire.

Cette conclusion pose, à son tour, la question de la nature juridique de l'acte qui règle la composition et la gestion de ce patrimoine y compris tous les problèmes évoqués ci-dessus.

Le Conseil d'État se demande si ces questions essentielles peuvent être reléguées à un acte du Chef de l'État et s'il n'y a pas lieu de prévoir l'intervention du législateur.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État avait suggéré que « la Constitution confie à la loi la détermination et des conditions de fonctionnement auxquelles le patrimoine affecté serait soumis et du régime fiscal spécial dont il bénéficierait »[3]. Dans cet avis, il avait encore relevé que « le patrimoine affecté doit respecter le cadre que lui tracera la loi, notamment en ce qui concerne les règles portant tant sur l'établissement d'un inventaire ainsi que la vente, l'achat et l'échange que sur la manière de gérer ce patrimoine affecté sur le plan juridique en général et sur le plan fiscal en particulier »[4].

Le recours à une loi particulière répond encore au souci, exprimé par le Conseil d'État dès 2012, de maintenir une distinction entre le patrimoine personnel du Grand-Duc et le patrimoine affecté à la fonction de Chef de l'État[5] et de différencier ainsi entre les deux fonctions assumées par l'administration.

Si la commission suit le Conseil d'État dans ses réflexions, il y aurait lieu, par modification du texte proposé par le Gouvernement, de prévoir que l'administration est propriétaire des biens et d'ajouter une phrase renvoyant à la loi pour la composition et la gestion du patrimoine d'affectation. Le texte pourrait avoir la teneur suivante :

> « **Art. 55.** Les biens affectés à la fonction de Chef de l'État forment un patrimoine d'affectation dont l'administration visée à l'article 53, alinéa 2, est propriétaire nonobstant tout changement du titulaire de la fonction de Chef de l'État selon les dispositions de l'article 56.
>
> La loi détermine la composition du patrimoine d'affectation, les conditions et les modalités régissant les actes de gestion et de disposition ainsi que leur contrôle. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 mars 2018.

*Le Secrétaire général,*
Marc BESCH

*Le Président,*
Georges WIVENES

3 Doc. parl. 6030[6], p. 141.
4 *Ibid*, p. 142.
5 *Ibid*.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6030/25

# N° 6030[25]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


*page*

***Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle***

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (25.4.2018) ..... 1
2) Texte coordonné ..... 2


*

## DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(9.1.2018)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que, lors de sa réunion du 18 avril 2018, les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après « la Commission ») ont décidé de supprimer l'article 55 qui devait fournir une base constitutionnelle au statut du patrimoine de la Famille grand-ducale.

En effet, au vu des observations du Conseil d'Etat émises dans ses différents avis, et suite à l'examen de plusieurs propositions alternatives, il a semblé difficile à la Commission de proposer un texte qui répondrait de façon adéquate aux interrogations soulevées.

Considérant qu'aucune disposition équivalente n'existe dans la Constitution actuelle, elle estime préférable de ne pas créer une nouvelle matière constitutionnelle.

Aussi rejoint-elle l'avis du Conseil d'Etat que l'administration, visée à l'article 53, peut « servir de cadre juridique à l'affectation et à la gestion des biens du patrimoine attachés à la fonction de Chef de l'État ».

Suite à la suppression de l'article 55, les articles subséquents sont renumérotés, et les renvois sont redressés.

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles ayant émis un avis au sujet de la présente proposition de révision, et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*
Mars DI BARTOLOMEO

*

# TEXTE COORDONNE

## PROPOSITION DE REVISION
## portant instauration d'une nouvelle Constitution

### Chapitre 1er. – *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1re. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté*

**Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.

**Art. 2.** Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.

Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme.

Il porte la dénomination de « Grand-Duché de Luxembourg ».

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.

(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.

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

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

**Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

*Section 2. – Du territoire*

**Art. 6.** Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.

**Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.

**Art. 8.** La ~~v~~Ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles.

*Section 3. – De la nationalité et des droits politiques*

**Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

Sans préjudice de l'article 66, paragraphes 1er et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat.

## Chapitre 2. – *Des droits et libertés*

### *Section 1re. – Des droits fondamentaux*

**Art. 12.** La dignité humaine est inviolable.

**Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.

La peine de mort ne peut pas être établie.

**Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

**Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

### *Section 2. – Des libertés publiques*

**Art. 16.** (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) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

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

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

**Art. 17.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.

**Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

(3) Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

**Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

**Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

**Art. 21.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.

**Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

**Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

**Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

**Art. 25.** Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

**Art. 26.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

**Art. 27.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

**Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

**Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

**Art. 30.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

**Art. 31.** Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

**Art. 32.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

**Art. 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(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'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi.

**Art. 34.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

**Art. 35.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions déterminées par la loi.

**Art. 36.** 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.

**Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

*Section 3.– Des objectifs à valeur constitutionnelle*

**Art. 38.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

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

L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse 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.

**Art. 39.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

**Art. 40.** L'Etat promeut le dialogue social.

**Art. 41.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.

**Art. 42.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

**Art. 43.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

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

**Art. 44.** L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

**Art. 45.** L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique.

## Chapitre 3. – *Du Grand-Duc*

*Section 1re. – De la fonction du Chef de l'Etat*

**Art. 46.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.

Sa personne est inviolable.

**Art. 47.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

**Art. 48.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité.

**Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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 ; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

**Art. 50.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

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

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.

(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Chef de l'Etat, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois, qui en fixent la durée sans que la prorogation puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Ces lois sont adoptées avec une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées pendant l'état de crise.

**Art. 51.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

**Art. 52.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

**Art. 53.** Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.

Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 54.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat.

*Section 2. – De la monarchie constitutionnelle*

**Art. 55.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.

Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 56.** A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée.

**Art. 57.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès, l'abdication ou la désignation dans les conditions de l'article 56 du Grand-Duc.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 58.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 55, paragraphe 1er.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

**Art. 59.** Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.

**Art. 60.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.

**Art. 61.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 55, paragraphe 1er, et qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.

Le Lieutenant-Représentant du Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement ma fonction. »

**Art. 62.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

### Chapitre 4. – *De la Chambre des Députés*

#### *Section 1re. – De la représentation du pays*

**Art. 63.** La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif.

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

**Art. 64.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

(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.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

**Art. 65.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

(2) Pour être éligible, il faut en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

**Art. 66.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'Etat.

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. 67.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

*Section 2. – De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés*

**Art. 68.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.

(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 66 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 67.

(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.

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

(5) La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes.

**Art. 69.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le

Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.

**Art. 70.** La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.

**Art. 71.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement.

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

**Art. 73.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, 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. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres, fixe des élections anticipées.

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

**Art. 74.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.

*Section 3. – De l'adoption des lois*

**Art. 75.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés des projets de loi.

Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.

**Art. 76.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés.

(2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.

(3) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

(4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

(5) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée.

*Section 4. – Des autres attributions de la Chambre des Députés*

**Art. 77.** La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.

La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative.

**Art. 78.** 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.

**Art. 79.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.

**Art. 80.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement.

**Art. 81.** La Chambre des Députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

*Section 5. – Du statut du député*

**Art. 83.** 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 sa fonction.

**Art. 84.** A l'exception des cas visés par l'article 83, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.

Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés.

Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.

**Art. 85.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

## Chapitre 5. – *Du Gouvernement*

**Art. 86.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat.

**Art. 87.** 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 secrétaires d'Etat.

Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

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

La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec des fonctions publiques ou une activité professionnelle.

**Art. 88.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.

**Art. 89.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés.

(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.

(3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.

(4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale.

**Art. 90.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

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

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.

(4) Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.

(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

### Chapitre 6. – *Du Conseil d'Etat*

**Art. 91.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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.

Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.

La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi.

**Art. 92.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

### Chapitre 7. – *De la Justice*

#### *Section 1re. – De l'organisation de la Justice*

**Art. 93.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public.

**Art. 94.** Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.

**Art. 95.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

**Art. 96.** Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.

**Art. 97.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.

**Art. 98.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

*Section 2. – Du statut des magistrats*

**Art. 99.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

**Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.

**Art. 101.** Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.

*Section 3. – Du Conseil national de la Justice*

**Art. 102.** Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi.

Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

*Section 4. – De la Cour constitutionnelle*

**Art. 103.** (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.

(3) La Cour constitutionnelle est composée du président de la Cour supérieure de justice, du président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative.

(4) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.

(5) L'organisation de la Cour constitutionnelle 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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois.

*Section 5. – Des garanties du justiciable*

**Art. 104.** Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice.

**Art. 105.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

**Art. 106.** 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.

**Art. 107.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale.

**Chapitre 8. –** ***De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat***

*Section 1re. – Des règles générales d'administration*

**Art. 108.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 109.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions.

**Art. 110.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi.

**Art. 111.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.

*Section 2.– Des finances publiques*

**Art. 112.** (1) Tout impôt de l'Etat, toute exemption ou modération d'impôt, sont établis par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées.

(3) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.

**Art. 113.** (1) Tout emprunt à charge de l'Etat doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés.

(2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine

les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.

(4) Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale.

(5) Toute pension, tout traitement d'attente, toute gratification à la charge de l'Etat sont accordés par une loi.

**Art. 114.** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

**Art. 115.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat ; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés.

(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.

*Section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses*

**Art. 116.** Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat.

La loi règle les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses.

Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses.

## Chapitre 9. – *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*

**Art. 117.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.

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

(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.

**Art. 118.** (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.

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50.

## Chapitre 10. – *Des communes*

**Art. 119.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.

(2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.

**Art. 120.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement sur base du suffrage universel et par vote secret.

(2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.

**Art. 121.** (1) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.

(2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.

(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi.

**Art. 122.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50.

**Art. 123.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.

(2) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.

**Art. 124.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi.

**Art. 125.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'appro¬bation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions judiciaires ou administratives.

Le Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

### Chapitre 11. – *De la révision de la Constitution*

**Art. 126.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 127.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille des électeurs visés à l'article 66. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.

### Chapitre 12. – *Des dispositions finales*

**Art. 128.** Les dispositions de l'article 55 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

**Art. 129.** Sous réserve des dispositions de l'article 131, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.

**Art. 130.** La présente Constitution entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

**Art. 131.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.

**Art. 132.** Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6030/26

# N° 6030[26]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## DEPECHE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

(4.6.2018)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que lors d'une relecture du texte coordonné de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution annexé à votre dépêche du 25 avril 2018, certaines erreurs matérielles ont été constatées que je tiens à vous signaler par la présente.

Je profite encore de l'occasion pour vous faire part de quelques suggestions visant à clarifier le texte ainsi que d'un certain nombre d'observations d'ordre légistique.

*Observations générales*

Les points entre les numéros de chapitre ou de section et les traits d'union précédant les intitulés de chapitre ou de section sont à omettre. Par ailleurs, les intitulés de chapitre ou de section s'écrivent en caractères gras non italiques. À titre d'exemple, les intitulés du chapitre 1er et de la section 1re se liront comme suit :

« **Chapitre 1er – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants**

**Section 1re – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté** ».

Il est constaté qu'aux articles 18, paragraphe 2, 21 et 108, les auteurs renvoient à « la forme déterminée par la loi » ou à « la forme qu'elle [la loi] prescrit », alors qu'aux articles 49, 81, 103, paragraphe 6, 116 et 120, les auteurs ont recours à des formulations au pluriel telles que « dans les formes déterminées par la loi ». Il est recommandé d'harmoniser l'emploi de ces formulations en optant pour le singulier ou le pluriel, étant entendu que l'emploi du singulier est à préférer.

*Article 2*

À l'alinéa 2, il est recommandé d'écrire les termes « droits de l'homme » avec une lettre « h » minuscule.

*Article 10*

À l'alinéa 2, suite à la suppression de l'article 55, la référence à l'article 66, paragraphes 1er et 2, est devenue incorrecte. Il y a lieu de se référer à l'article 65, paragraphes 1er et 2.

*Article 17*

Contrairement au libellé de l'article 10, alinéa 2, qui se réfère aux « non-Luxembourgeois », les auteurs emploient le terme « étranger » à l'article en question. Il est suggéré d'aligner la terminologie en ayant recours au terme « non-Luxembourgeois ».

*Article 18*

Au paragraphe 3, alinéa 1er, dans un souci de cohérence par rapport aux articles 84, alinéa 2, et 90, paragraphe 5, il est indiqué de remplacer les termes « Hors le cas » par ceux de « Sauf le cas ».

*Article 24*

À l'alinéa 1er, il est recommandé de remplacer la virgule après le terme « religieuses » par le terme « et » pour lire :

« La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses et celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, […] ».

*Article 35*

Il est indiqué d'insérer les termes « L'exercice de » en début de phrase et de supprimer les termes « de l'exercice » après les termes « ainsi que ». De ce qui précède, l'article en question se lira comme suit :

« **Art. 35.** L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi. »

*Article 37*

À la deuxième phrase, il est suggéré d'omettre les virgules entourant les termes « dans une société démocratique ».

*Article 38*

À l'alinéa 1er, il est indiqué d'insérer les termes « respect du » après les termes « veille au » pour lire :

« L'État veille au respect du droit de toute personne […] ».

*Article 49*

À l'alinéa 2, le point-virgule est à remplacer par un point et le terme suivant est à écrire avec une lettre initiale majuscule.

*Article 50*

Aux paragraphes 2 et 3, alinéa 2, première phrase, il est suggéré de mettre l'expression « le cas échéant » entre virgules.

Au paragraphe 4, alinéa 3, il est constaté que les auteurs procèdent au passage à la ligne pour la deuxième phrase. Si l'intention des auteurs est de faire figurer cette deuxième phrase au même alinéa, le passage à la ligne est à omettre.

Finalement, étant donné que le paragraphe 4, dernier alinéa, traite des élections anticipées, il est proposé de le transférer à l'article 73 pour y former un nouvel alinéa 3 qui se lira comme suit :

« Le Chef de l'État ne peut pas fixer des élections anticipées pendant l'état de crise. »

*Article 55*

Au paragraphe 2, alinéa 2, dans un souci de cohérence par rapport aux articles 72 et 73 et tenant compte des observations y relatives formulées ci-dessous, il est proposé d'insérer les termes « des députés » après les termes « majorité qualifiée ».

*Article 56*

Il est indiqué de remplacer les termes « afin de » par ceux de « en vue de », ceci pour clarifier le texte dans le sens que le délai des trente jours vise le déclenchement du processus de désignation et non pas l'intervention d'une désignation.

*Article 57*

Au paragraphe 1er, il est recommandé d'écrire que le « Grand-Duc exerce la fonction de Chef de l'État ».

*Article 60*

À la première phrase, il est recommandé de remplacer les termes « son impossibilité » par les termes « l'impossibilité » pour lire « […] ou du constat de l'impossibilité […] ».

Toujours à la première phrase, il est renvoyé à l'observation à l'endroit de l'article 57 et il est proposé d'écrire « la fonction de Chef de l'État ».

*Article 64*

Au paragraphe 1er, il est recommandé d'écrire « soixante députés » en toutes lettres.

*Article 65*

Au paragraphe 2, il est indiqué de supprimer la virgule après les termes « en outre ».

*Article 68*

Au paragraphe 2, les renvois sont à adapter. En effet, il y a lieu de renvoyer respectivement aux articles 65 et 66 au lieu de renvoyer aux articles 66 et 67.

Au paragraphe 5, dans un souci de cohérence interne du texte, il y a lieu d'insérer les termes « des Députés » après le terme « Chambre » ceci à deux reprises.

*Article 73*

À l'alinéa 1er, deuxième phrase, si les auteurs visent par les tenues « majorité absolue » la même majorité que celle prévue à l'alinéa 1er, première phrase, il convient, dans un souci de cohérence, de supprimer le terme « absolue ».

Par ailleurs, à l'alinéa 1er, première et deuxième phrases, dans un souci de cohérence par rapport à l'article 72, alinéa 3, il est indiqué de remplacer les termes « de ses membres » par ceux de « des députés ».

*Article 90*

Étant donné que le paragraphe 4, première phrase, est étroitement lié au paragraphe 3 par la formulation « ces actes » qui vise les actes prévus au paragraphe 3, il est proposé de regrouper les paragraphes 3 et 4 sous un même paragraphe 3, subdivisé en deux alinéas. Si les auteurs suivent cette proposition, le paragraphe 5 sera à renuméroter en paragraphe 4.

*Article 95*

Il est constaté que les auteurs emploient la formulation « [sous les conditions] à déterminer par la loi », alors que, pour d'autres dispositions similaires, ils ont recours au passif et au participé passé, ceci moyennant des formulations telles que « [la manière d'exercer ses attributions] sont réglées par la loi », « [dans les cas et de la manière] déterminés par la loi » etc. Il est recommandé d'harmoniser l'emploi des libellés.

*Chapitre 7, section 3*

À l'intitulé de la section 3, il y a lieu d'écrire, dans un souci de cohérence par rapport à l'article 102, « Conseil national de la justice » avec une lettre « j » minuscule.

*Article 102*

À l'alinéa 1er, il est recommandé d'écrire :

> « Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et au respect de l'indépendance des magistrats. »

À l'alinéa 2, qui comporte deux phrases qui ne se suivent pas, il est renvoyé à l'observation à l'endroit de l'article 50. Si l'intention des auteurs est de faire figurer la deuxième phrase au même alinéa, le passage à la ligne est à omettre.

*Article 103*

En ce qui concerne le paragraphe 2, il est renvoyé à l'observation à l'endroit de l'article 95.

*Article 107*

À l'article en question, il est indiqué de se référer à l'intitulé officiel du Statut de la Cour pénale internationale pour lire « Statut de Rome de la Cour pénale internationale ».

*Article 112*

Au paragraphe 1er, il y a lieu de supprimer les virgules pour lire :

« (1) Tout impôt de l'État ainsi que toute exemption ou modération d'impôt sont établis par la loi. »

*Article 113*

Au paragraphe 1er, il est constaté que la formulation « avec l'assentiment de la Chambre des Députés » n'est pas en concordance avec l'article 76 et il est proposé d'écrire :

« (1) Tout emprunt à charge de l'État doit être contracté en vertu de la loi. »

Au paragraphe 3, il est indiqué de remplacer la virgule précédant les termes « tout engagement financier » par les termes « ainsi que ».

Au paragraphe 5, la virgule précédant les termes « toute gratification » est à remplacer par les termes « ainsi que ».

*Article 115*

Au paragraphe 1er, il est indiqué de remplacer le point-virgule par un point et de commencer la nouvelle phrase qui en résulte par une lettre initiale majuscule.

*Article 118*

Au paragraphe 2, alinéa 2, il est suggéré de mettre l'expression « le cas échéant » entre virgules.

*Article 121*

Au paragraphe 3, il convient de remplacer les termes « leur confiées par la loi » par ceux de « qui leur sont confiées par la loi ».

*Article 122*

À l'alinéa 2, il est suggéré de mettre l'expression « le cas échéant » entre virgules.

*Article 123*

Au paragraphe 1er, dans un souci de clarification, il est proposé d'insérer les termes « de ces actes » après ceux de « tenue des registres » pour lire « et la tenue des registres de ces actes ».

*Article 125*

À l'alinéa 1er, deuxième phrase, les termes « même en » sont à omettre, pour lire « et ~~même en~~ prévoir leur annulation ou leur suspension […] ».

Toujours à l'alinéa 1er, deuxième phrase, dans un souci de cohérence interne du texte, il convient de lire « […] sans préjudice des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif. »

*Article 127*

À l'alinéa 1er, il est renvoyé à l'observation formulée à l'endroit de l'article 50 et il est recommandé d'omettre le passage à la ligne, si l'intention des auteurs est celle de regrouper les deux phrases au sein d'un même alinéa.

À l'alinéa 2 ou 3 (suivant l'intention des auteurs), première phrase, dans un souci de cohérence interne du texte, il convient d'ajouter les termes « des députés » après celui de « Chambre », pour lire « se substitue au second vote de la Chambre des Députés ». Par ailleurs, le renvoi à l'article 66 est à corriger, afin de renvoyer aux dispositions de l'article 65.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Le Président du Conseil d'État,*
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau
6030 - Dossier consolidé : 1012

6030/27

# N° 6030[27]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

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

(6.6.2018)

La Commission se compose de : M. Alex BODRY, Président-Rapporteur ; Mme Simone BEISSEL, M. Léon Gloden, Mme Sam TANSON, Rapporteurs ; MM. André BAULER, Marc BAUM, Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Paul-Henri MEYERS, Mme Octavie MODERT, MM. Gilles ROTH, Claude WISELER, Membres.

*

**SOMMAIRE:**

I. Antécédents

II. Considérations générales

III. Travaux en Commission

IV. Avis
- a. Avis du Conseil d'Etat
- b. Avis des Chambres professionnelles
- c. Avis des autorités judiciaires
- d. Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises
- e. Prises de position du Gouvernement
- f. Avis intérimaire de la Commission de Venise
- g. Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (21.12.2012)

V. Le référendum du 7 juin 2015

VI. Consultations citoyennes

VII. Présentation des chapitres

VIII. Commentaire des articles

IX. Texte coordonné proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Annexes :

Annexe 1 : Tableau comparatif

Annexe 2 : Tableau des modifications législatives

*

## ANTECEDENTS

La proposition de révision n° 6030 a été déposée à la Chambre des Députés le 21 avril 2009 par M. Paul-Henri Meyers et renvoyée à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après la « Commission »).

Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

La proposition de révision a fait l'objet des avis suivants :

– Avis du Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Luxembourg : 9 juillet 2010
– Avis commun de la Cour supérieure de Justice, du Parquet général, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de paix de Diekirch : 18 août 2009
– Avis de la Cour administrative : 24 septembre 2009
– Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg
– Avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette : 1 octobre 2009
– Avis intérimaire de la Commission de Venise : 14 décembre 2009
– Avis de la Cour supérieure de Justice : 14 juillet 2011
– Avis du Parquet général : 19 août 2011
– Avis de la Cour administrative : 11 juillet 2011
– Prise de position du Gouvernement : 15 juillet 2011
– Avis du Conseil d'Etat : 6 juin 2012
– Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) : 10 décembre 2012
– Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (CCDH) : 21 décembre 2012
– Avis de la Chambre des Salariés : 6 février 2013
– Proposition commune de la Chambre d'Agriculture, de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, de la Chambre des Métiers et de la Chambre des Salariés : 7 mars 2013
– Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics : 18 juin 2013
– Avis complémentaire de la CCDH : 20 mars 2015

La Commission a adopté des amendements parlementaires en date des 12 mai et 24 juin 2015.

Par la suite, la proposition de révision a fait l'objet des avis suivants :

– Avis commun de la Chambre d'Agriculture, de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, de la Chambre des Métiers et de la Chambre des Salariés : 20 juillet 2015
– Prise de position complémentaire du Gouvernement : 24 juillet 2015
– Avis des chambres professionnelles : 20 juillet 2015

La Commission a adopté des amendements parlementaires le 24 novembre 2016, le 28 septembre 2017, et le 8 février 2018.

Le Gouvernement a élaboré une deuxième prise de position complémentaire le 29 janvier 2018.

Le Conseil d'Etat a émis des avis le 14 mars 2017 (avis complémentaire), le 15 décembre 2017 (deuxième avis complémentaire), et le 20 mars 2018 (troisième avis complémentaire).

Après une première présentation le 30 mai 2018, le présent rapport a été adopté le 6 juin 2018.

*

## CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de révision de la Constitution déposée le 21 avril 2009 par le député Monsieur Paul-Henri Meyers, en sa qualité de président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, est le résultat d'une réflexion commune menée au sein de cette Commission depuis l'année 2005.

Alors que la période 1999-2004 avait été marquée par cinq lois de révision portant sur les articles 24, 51(6), 52 al. 3, 63, 64, 114 et 118 de la Constitution, la Chambre des Députés a décidé en janvier 2005 d'intensifier ses travaux au sujet d'une modification générale et d'un nouvel ordonnancement de la Constitution.

La Commission a pu baser ses travaux sur une proposition d'ordonnancement du texte constitutionnel élaboré en 2000 à sa demande par deux constitutionnalistes étrangers éminents, les professeurs Monsieur Francis Delpérée et Madame Constance Grewe.

La réalisation de ce projet d'envergure a été facilitée par le nouveau mécanisme de révision de la Constitution instauré par la loi du 19 décembre 2003 portant révision de l'article 114 de la Constitution.

Avec cet assouplissement des modalités de révision, la Chambre des Députés n'était plus contrainte de passer par de nouvelles élections et la désignation préalable des articles à modifier pour réviser la loi fondamentale.

Les conditions pour mener une réflexion générale longue et approfondie ont donc été réunies.

Tout en procédant à un certain nombre de modifications ponctuelles du texte constitutionnel lors de la précédente période législative, la Chambre des Députés a continué en parallèle ses travaux sur un nouvel ordonnancement de la Constitution et une adaptation de son contenu.

Ces travaux menés en Commission ont abouti au dépôt de la proposition de révision n°6030, à la suite d'un vote unanime des membres présents de la Commission dans une réunion de la Commission le 1er avril 2009.

Ce texte, élaboré progressivement en Commission pendant plus de quatre ans sous la présidence du député Paul-Henri Meyers, est l'expression de la volonté du Parlement de doter le Luxembourg d'un texte constitutionnel moderne qui reflète la réalité politique et constitutionnelle du pays et comporte des garanties solides en matière de droits et libertés des citoyens.

L'exposé des motifs de la proposition sous avis énumère trois raisons qui plaident en faveur d'une refonte de la Constitution : « la modernisation de la terminologie désuète par endroits, la nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs et l'inscription dans la Constitution des dispositions relevant d'une pratique coutumière et inscrites dans d'autres textes échappant à l'intervention du législateur ».

La proposition de révision initiale a maintenu *grosso modo* la structure de la Constitution en vigueur.

Les modifications textuelles proposées n'ont pas changé fondamentalement le fonctionnement des institutions et les relations entre elles.

Au fil des travaux, nourris par un nombre important d'avis, et avec les encouragements du Conseil d'Etat, instance de consultation de premier ordre, la Commission a décidé d'avancer plus loin sur la voie de la réécriture de la Constitution et d'y apporter plus de modifications que prévues initialement.

Le texte finalement proposé comporte un nombre important de dispositions modificatrices et complémentaires, même si plus de la moitié des dispositions du texte proposé à la fin des travaux de la Commission prennent leur origine dans la Constitution actuellement en vigueur.

L'ampleur des modifications a cependant pris une envergure telle qu'il a paru logique de parler du projet d'une nouvelle Constitution pour le Grand-Duché de Luxembourg.

L'intitulé de la proposition de révision a été reformulé dans ce sens.

Ainsi, notre pays se dotera de sa cinquième Constitution dans son histoire depuis son indépendance en 1839.

A l'instar des textes constitutionnels précédents, le texte de la nouvelle Constitution ne constitue pas un changement radical de régime, symbole d'une ère politique nouvelle.

L'accent est mis sur la continuité et sur une lente évolution des institutions et des règles régissant le fonctionnement de l'Etat ainsi que la protection des droits et libertés.

La Commission a veillé à ce que le texte reste relativement succinct et précis en évitant de s'engager dans la réalisation d'une Constitution-programme qu'on retrouve souvent dans les Etats sortis d'un régime autoritaire.

La nouvelle Constitution correspond à l'état de la société en ce début de 21e siècle.

Elle est à la fois moderne et respectueuse de l'histoire institutionnelle du pays. Certaines pratiques institutionnelles et coutumes constitutionnelles y ont été intégrées.

Le texte proposé est l'expression d'un consensus relativement large, dépassant clairement les clivages traditionnels entre majorité gouvernementale et opposition.

Le nécessité et le souci du compromis se reflètent à la fois dans le contenu du projet de Constitution proposé et dans les procédures d'élaboration du texte. Ils s'expriment également dans la désignation de quatre co-rapporteurs issus de groupes politiques différents.

La Chambre des Députés a décidé de faire participer directement les citoyens dans la phase de genèse du texte.

D'abord en soumettant trois questions constitutionnelles controversées à leur vote par la voie d'un référendum, puis en lançant un appel public à commenter et à soumettre des propositions en vue de l'élaboration du texte final.

Cette participation citoyenne, une première en son genre pour le Luxembourg, a eu un effet direct sur les travaux en Commission.

Elle a également permis de sortir les travaux constitutionnels de leur quasi clandestinité en présentant les textes intermédiaires au grand public et en mettant en place un premier débat public sur ce dossier, à la fois politique et technique.

D'autres débats publics devront se faire avant l'adoption définitive du texte de révision.

Afin de ne pas disséquer le projet de refonte globale et d'ébranler sa cohérence, il a été décidé de ne pas procéder pendant la phase finale des travaux à des révisions ponctuelles. A la demande du Gouvernement, la Constitution a été révisée sur deux points seulement, à savoir les articles 32(3)[1] et 32(4)[2].

*

## TRAVAUX EN COMMISSION

Depuis le dépôt de la proposition, la Commission a tenu 148 réunions consacrées en totalité ou en partie à la révision constitutionnelle.

- Après avoir reçu une délégation de la Commission de Venise, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a eu des échanges de vues sur l'avis intérimaire de celle-ci le 14 octobre 2009, le 21 avril, le 12 mai, les 2, 9 et 16 juin 2010.
- Un échange de vues avec le Ministre de la Justice au sujet du Chapitre 7. – De la Justice de la proposition de révision a eu lieu les 6 et 20 octobre 2010, le 2 février, le 27 avril, ainsi que le 6 juillet 2011. Il a été retenu au cours de cette réunion que le Ministre de la Justice entamait l'élaboration des projets de loi portant organisation du Conseil national de la Justice (CNJ) et de la Cour suprême.
- Au cours de sa réunion du 21 septembre 2011, la Commission a établi une liste des autres modifications législatives à opérer. Les membres de la Commission ont estimé utile de demander l'avis de la Commission des Pétitions sur les articles 38 et 89 projetés, pour s'assurer de la cohérence de ces dispositions avec les réflexions menées autour de la modernisation du droit de pétition. Par courrier du 17 novembre 2011, la Commission des Pétitions s'est prononcée favorablement sur le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.
- Des échanges de vues informels avec le Conseil d'Etat ont eu lieu le 6 avril 2011, le 20 janvier et le 25 mai 2012.

---

1 Loi du 18 octobre 2016 portant révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution.

2 Loi du 13 octobre 2017 portant révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution.

- La Commission a eu une discussion générale sur la prise de position du Gouvernement et l'avis du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 20 juin 2012. Au cours de cette même réunion, la Commission a décidé de désigner plusieurs rapporteurs se répartissant le travail en fonction des chapitres. La désignation des rapporteurs a toutefois été reportée à une date ultérieure.
- Les 27 juin et 4 juillet 2012, les membres de la Commission ont examiné le chapitre 2, relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat et de la prise de position du Gouvernement.
- Entre le 26 septembre 2012 et le 20 février 2013, la Commission a consacré 24 réunions à la continuation des travaux parlementaires.
- Le 25 janvier 2013 a eu lieu un échange de vues informel avec le Conseil d'Etat.
- Le 27 février 2013, la Commission s'est vu présenter l'avant-projet de loi portant organisation du Conseil national de la Justice et l'avant-projet de loi portant organisation de la Cour suprême par le Ministre de la Justice, M. François Biltgen.
- Les 1er et 15 mars, 12 avril, 10 mai et 7 juin 2013 ont eu lieu des échanges de vues informels avec le Conseil d'Etat.
- Entre le 6 mars et le 26 juin 2013, la Commission a consacré 13 réunions à la continuation des travaux parlementaires.
- Suite aux élections législatives de 2013, le Président de la Commission issue des élections a proposé aux membres de la Commission de continuer les travaux sur base des travaux préparatoires entamés par la Commission précédente. Les articles sur lesquels il existait un consensus avant les élections ne seront pas réexaminés, à moins qu'une disposition pose problème à un groupe politique. De cette façon, les travaux pourraient être finalisés dans les meilleurs délais afin de transmettre les amendements au Conseil d'Etat. Les membres de la Commission ont été invités à discuter cette proposition au sein de leurs groupes politiques.
- Le 22 janvier 2014, la Commission a jugé opportun de rediscuter, voire de reformuler certains articles sur lesquels la Commission précédente est tombée d'accord. Il a été proposé d'organiser les forums-citoyens annoncés dans le programme gouvernemental 2013-2018 en attendant l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.
- Le 5 février 2014, il a été souligné qu'en ce qui concerne l'organisation du référendum et l'élaboration des questions à soumettre au référendum, le Gouvernement et la Chambre des Députés avaient une compétence partagée et devaient déterminer les questions d'un commun accord. Les questions basées sur des propositions faites par les partis politiques de la coalition pouvant être complétées par la Commission.
- Au cours de la réunion du 4 juin 2014, qui a porté sur l'organisation du référendum, il a été décidé, après un échange contradictoire, d'entamer les discussions sur la formulation concrète des quatre questions citées dans le programme gouvernemental, auxquelles d'autres questions pourront s'ajouter le cas échéant.
- Lors des réunions des 25 juin, 2 et 9 juillet 2014, les membres de la Commission ont examiné les dispositions tenues en suspens.
- Le 9 septembre 2014, les groupes et sensibilités ont été sollicités à communiquer leur prise de position écrite sur les points devant être discutés en interne avant que la Commission ne prenne une décision définitive

  En outre, ils ont été invités à formuler des questions qui, selon eux, devraient être soumises au référendum consultatif, en plus de celles figurant dans le programme gouvernemental 2013-2018[3].
- Le 23 septembre 2014, la discussion a porté sur les points tenus en suspens.
- Les réunions des 8 et 13 octobre 2014 ont été consacrées à l'examen des propositions de questions relatives au référendum consultatif.
- La réunion du 22 octobre 2014 a été consacrée à la discussion et l'approbation du texte de la proposition de loi portant organisation d'un référendum national en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution. La proposition de loi n°6738 (Proposition de loi portant organisation d'un

3 Cf. VII. Le référendum du 7 juin 2015

référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution) a été déposée le 4 novembre 2014.

- Les 5, 12 et 19 novembre 2014, la Commission a continué l'examen et la discussion des dispositions tenues en suspens.
- La réunion du 3 décembre 2014 a été consacrée à l'examen et la discussion des modifications à apporter aux textes légaux en vigueur et à l'inventaire des textes légaux nouveaux à adopter conformément et parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles.
- Le 20 janvier 2015, le Gouvernement a présenté le projet d'accord entre l'Etat et les communautés religieuses établies au Grand-Duché de Luxembourg, dans le cadre d'une réunion jointe avec la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et la Commission des Affaires intérieures.
- Les 7, 21 et 28 janvier, 11 et 28 février et 11 mars 2015, la Commission a continué l'examen des dispositions tenues en suspens.
- Le 12 mai et le 24 juin 2015, la Commission a adopté des amendements parlementaires (cf. doc. parl. 6030[14] et 6030[15]).
- Le 7 juin 2015, les électeurs furent appelés à se prononcer, par voie de référendum, sur trois questions proposées par la majorité gouvernementale. La première question ayant porté sur l'ouverture du droit de vote aux Luxembourgeois entre seize et dix-huit ans a été rejetée avec 80,87% contre et 19,13% pour. La deuxième question ayant porté sur l'ouverture du droit de vote à des résidents non-luxembourgeois a été rejetée avec 78,02% contre et 21,98% pour. La troisième question ayant trait à la limitation des mandats ministériels avait recueilli 30,07% pour et 69,93% contre.
- Le 24 juin 2015, en réaction aux résultats du référendum, un amendement supplémentaire visant à exclure l'extension de l'exercice du droit de vote à des non-Luxembourgeois lors des élections législatives, est adopté par la Commission.
- Les 11 et 18 novembre 2015, 13, 18, 20, 27 janvier et 22 mars 2016, la Commission a examiné les idées des citoyens pour une nouvelle Constitution publiées sur le site internet www.ärvirschléi.lu.
- Quatre rapporteurs ont été désignés le 18 novembre 2015, à savoir : M. Alex Bodry, M. Claude Adam, Mme Simone Beissel et M. Léon Gloden.
- Les 13 et 25 avril 2016 : la Commission a examiné la prise de position complémentaire du Gouvernement du 24 juillet 2015 (cf. doc. parl. 6030[16]).
- Le 8 juillet 2016 ont eu lieu les auditions publiques des citoyens ayant publié des idées sur le site internet www.ärvirschléi.lu.
- Les quatre rapporteurs se sont mis d'accord sur la répartition de leur travail, à savoir :
  - Les chapitres 1, 3, 5, 11 et 12 : M. Alex Bodry.
  - Le chapitre 2 : Mme Simone Beissel.
  - Les chapitres 4 et 6 : M. Claude Adam.
  - Les chapitres 7 à 10 : M. Léon Gloden.
- Les 2 et 9 juillet 2016 ont eu lieu les groupes de discussion formés dans le cadre des consultations citoyennes sur la réforme constitutionnelle.
- La réunion du 13 juillet 2016 a été consacrée au débriefing des auditions publiques du 8 juillet 2016.
- Les réunions des 15, 21, 23 et 28 septembre, 6, 10, 12, 19 et 26 octobre 2016, 9 et 16 novembre 2016 ont porté sur les idées publiées sur le site internet www.ärvirschléi.lu : examen et discussion des thèmes et articles tenus en suspens.
- Le 23 novembre 2016, la Commission a adopté une série supplémentaire d'amendements parlementaires (cf. doc. parl. 6030[18]).
- Le 30 novembre 2016, la Commission a examiné et discuté l'étude CONSTITULUX, réalisée suite aux consultations citoyennes sur la réforme constitutionnelle.
- Le 16 mars 2017, la Commission s'est vu présenter les propositions du Ministre de la Justice pour une réforme de la Justice, dans le cadre d'un réunion jointe avec la Commission juridique.
- L'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017 (cf. doc. parl. 6030[19]) a été examiné par la Commission le 29 mars, le 5 avril, les 3, 4, 17, 22 et 31 mai, les 14, 15, 21 et 28 juin, les 5 et 12 juillet, et le 12 septembre 2017.

- Le 19 septembre 2017, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires (cf. doc. parl. 6030[20]).
- Le 15 novembre 2017 a eu lieu un échange de vues informel avec les membres du Conseil d'Etat.
- Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 15 décembre 2018 (cf. doc. parl. 6030[21]) a été examiné les 3, 10, 17, 24 et 31 janvier 2018.
- La deuxième prise de position du Gouvernement a été communiquée à la Chambre des Députés en date du 29 janvier 2018 (cf. doc. parl. 6030[22]).
- Le 7 février 2018, la Commission a adopté une série supplémentaire d'amendements parlementaires (cf. doc. parl. 6030[23]).
- Le troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 20 mars 2018 a été examiné lors des réunions du 28 mars et du 18 avril 2018. En outre, les membres de la Commission ont désigné Mme Sam Tanson comme co-rapporteur, en remplacement de M. Claude Adam.
- Après une première présentation le 30 mai 2018, le présent rapport a été adopté le 6 juin 2018.

*

## AVIS

### a. Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a émis quatre avis en date du 6 juin 2012, du 14 mars 2017, du 15 décembre 2017 et du 20 mars 2018. La Haute Corporation a formulé dans ces avis toute une série de propositions de texte et de restructurations dont un grand nombre a été repris dans le texte final de la proposition de révision. La Commission tient à remercier le Conseil d'Etat pour son support précieux lors de l'élaboration de cette proposition de révision. Ce rapport ne cite que les réflexions majeures du Conseil d'Etat. Pour le détail des observations et propositions de texte émises par le Conseil d'Etat il est renvoyé aux avis respectifs.

Dans son avis du 6 juin 2012 le Conseil d'Etat souscrit à la volonté d'une modification d'ensemble de la Constitution de 1868.

Le Conseil d'Etat voit dans la refonte générale de la Constitution la perspective d'un retour à une plus grande sérénité en la matière où il serait possible de freiner le rythme toujours plus rapide auquel se suivaient les révisions de notre Loi fondamentale dont il s'inquiéta déjà dans son avis du 9 décembre 2008 sur le projet de révision de l'article 34 de la Constitution : *« (...) Il en résultera inexorablement une banalisation des révisions constitutionnelles. Cette tendance va au détriment de la stabilité de la Constitution qui cède trop facilement aux besoins passagers et momentanés de la politique. Cette évolution mettra à la longue en cause la rigidité, garantie pourtant essentielle à la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires. »*

La Haute Corporation partage l'avis sur la terminologie souvent ambiguë et incertaine de certaines dispositions de la Constitution de 1868 et sur les divergences entre la Constitution écrite et la Constitution vécue qui rendent une adaptation de ces dispositions nécessaires pour tenir compte des réalités institutionnelles et adopter le langage contemporain.

Le Conseil d'Etat se rallie à l'approche choisie par la Commission de renoncer à doter la nouvelle Constitution d'un préambule.

Au sujet de la question du degré de précision avec lequel la nouvelle Constitution doit encadrer l'œuvre du législateur, le Conseil d'Etat estime qu'il est suffisant que la Constitution énonce les grands principes, et qu'elle confie à la loi ordinaire le soin de les mettre en œuvre et qu'il faut à cet égard procéder à un élagage rédactionnel de la proposition de révision.

Pour faire droit à la critique de la Commission de Venise, qui a noté que la Constitution fait parfois état d'une grande confiance à l'égard du législateur, le Conseil d'Etat suggère que les lois qui touchent à des matières relevant de la substance constitutionnelle de notre ordre juridique et institutionnel soient votées à la majorité qualifiée.

Le Conseil d'Etat estime encore qu'il convient de renoncer à insérer dans la Constitution future un chapitre à part pour traiter des relations internationales. Il propose de reprendre les dispositions faisant l'objet de ce chapitre parmi celles relatives aux compétences institutionnelles afférentes.

Le Conseil d'Etat apprécie la volonté de dédier des chapitres distincts aux dispositions au sujet de l'identification du pays comme Etat et aux dispositions relatives à l'institution et à la personne du Grand-Duc actuellement tous réunies dans le Chapitre Ier de la Constitution actuelle. Il propose cependant quelques ajoutes au Chapitre 1er nouveau qui consistent notamment dans l'évocation formelle dans la Constitution même des emblèmes de l'Etat comme symboles de l'identité nationale et dans une mention explicite que notre pays consent au principe d'une intégration européenne. Le Conseil d'Etat propose encore de documenter d'abord la volonté de la Nation d'exister et d'identifier le Luxembourg comme Etat avec les qualitatifs repris de l'article 1er actuel, avant de se référer dans un article subséquent à la monarchie constitutionnelle et de prévoir la dénomination officielle du pays.

La Haute Corporation approuve le choix que la Constitution proclame son propre catalogue de droits et libertés au lieu de renvoyer tout simplement en la matière aux textes internationaux. Il estime cependant que la catégorie des droits fondamentaux devrait être actualisée pour tenir compte de l'évolution de la société. En effet, en comparant notre Constitution aux instruments internationaux traitant des libertés individuelles et des droits fondamentaux, le Conseil d'Etat observe que l'énoncé retenu est très succinct. Or, d'après le Conseil d'Etat, la consécration des droits fondamentaux constitue un vivier auquel recourent les justiciables qui estiment que leurs droits individuels sont lésés par l'action du législateur. Dans la mesure où certains droits fondamentaux tels que les droits en cas de privation de liberté et les garanties générales liées au procès équitable, le droit d'asile, le droit à l'intégrité physique ne figurent pas dans la Constitution, ils échappent à la compétence de la Cour constitutionnelle.

Dans un souci de cohérence et de lisibilité, la Haute Corporation propose une structure qui tient compte de la spécificité que, dans la Constitution luxembourgeoise, le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé, détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi. En effet, tandis que les droits fondamentaux constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles, la réalisation des libertés publiques requiert en principe l'intervention du législateur et les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct et ne peuvent pas être invoqués en justice.

Le Conseil d'Etat se rallie à l'avis de la Commission de Venise qui estime que le catalogue actuel des droits et libertés n'est plus en phase avec les engagements internationaux. Pour rencontrer cette critique, il propose d'insérer une « clause transversale », en vertu de laquelle le législateur, appelé à mettre en œuvre les principes de la Constitution, devra, pour éviter de vider ces principes de leur essence, faire preuve de réserve en n'apportant aux droits et libertés que les restrictions que demandent, le cas échéant, la sécurité et l'ordre publics ou la protection des droits d'autrui dans une société démocratique.

Dans le domaine de la liberté cultuelle et des relations entre l'Etat et les cultes, le Conseil d'Etat craint que les dispositions en place ne répondent plus aux réalités d'une société largement laïcisée et propose de limiter les dispositions constitutionnelles en la matière à la garantie du libre exercice des activités cultuelles, à condition que celles-ci ne donnent pas lieu à des actes réprimés par la loi, à l'inclusion implicite dans cette liberté du droit de ne pas participer à des activités cultuelles, au règlement possible des relations de l'Etat avec les cultes par la voie de conventions devant être approuvées par le législateur et à la reconnaissance de a liberté de l'enseignement, dans le respect des valeurs constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat se prononce pour le maintien en général des compétences formelles du Chef de l'Etat, qu'il n'entend plus considérer comme des prérogatives, mais comme des attributions relevant des devoirs constitutionnels du Grand-Duc. La Haute Corporation approuve la suppression de la Constitution des renvois à d'autres textes échappant à l'intervention du législateur, tels que le pacte de la Famille grand-ducale qui décide actuellement de l'ordre de succession à la tête de l'Etat.

Le Conseil d'Etat revient à plusieurs reprises sur la question du statut juridique du patrimoine de la Famille grand-ducale attaché à la fonction de Chef de l'Etat et émet une proposition de texte qui n'est finalement pas suivie par la Commission qui a décidé de supprimer l'article 55 qui devait fournir une base constitutionnelle au statut du patrimoine de la Famille grand-ducale.

Notant que la proposition de révision a tendance à fixer de multiples détails du fonctionnement du Gouvernement au niveau de la Constitution, le Conseil d'Etat suggère de se limiter à l'essentiel en laissant à une norme juridique inférieure le soin d'adapter les détails afin d'éviter que trop de détails, notamment d'ordre organisationnel, constitueront des obstacles à une évolution future du fonctionnement de l'institution gouvernementale.

Le Conseil d'Etat peut supporter le choix de ne pas prévoir de rôle prédominant du Premier ministre. En effet, au Luxembourg, les membres du Gouvernement ne sont pas désignés en tant qu'équipe, mais en tant qu'individus appelés à former un collège. Le Premier ministre peut au mieux intervenir au niveau du parti politique dont il est issu, mais n'a aucune prise sur le choix des membres du Gouvernement provenant du parti qui constitue avec le sien la majorité au Parlement. Comme la proposition de révision tend à instaurer un Gouvernement qui ne soit plus celui du Grand-Duc, il ne semble pas opportun au Conseil d'Etat d'en faire un instrument au service du Premier ministre.

La Haute Corporation se prononce en faveur du maintien des deux ordres administratif et judiciaire coiffés par une Cour suprême unique qui regroupera les fonctions de la Cour de cassation actuelle, étendues à l'ordre administratif, et celles de la Cour constitutionnelle. Selon le Conseil d'Etat, cette façon nouvelle d'organiser la Justice permettra en effet d'appliquer la procédure de cassation aux décisions juridictionnelles de l'ordre administratif au même titre qu'à celles de l'ordre judiciaire, assurant par là l'indépendance des deux ordres juridictionnels tout en garantissant l'homogénéité de la jurisprudence au sommet. Grâce à cette Cour suprême, il sera encore possible d'assurer uniformément le respect de la hiérarchie des normes, tant en matière de contrôle de la constitutionnalité et de la conventionalité des lois qu'en matière de contrôle de la légalité des règlements. L'instauration d'une Cour suprême dotée des compétences précitées devra logiquement conduire à la suppression de la Cour constitutionnelle. Enfin, il échet, de l'avis du Conseil d'Etat, d'aligner davantage les garanties constitutionnelles actuelles du justiciable aux exigences du droit international que le Luxembourg s'est engagé d'appliquer.

Dans la mesure où les communes constituent le seul échelon de la décentralisation territoriale et qu'en outre elles sont administrées sous l'autorité d'organes élus, le Conseil d'Etat estime indiqué de formaliser dans la Constitution même l'essence de leurs missions primaires *(„Kernkompetenz")* et de leurs règles de fonctionnement, qui constituent aujourd'hui des matières légales dont l'origine remonte à une époque antérieure à l'adoption de la Constitution de 1848.

Le Conseil d'Etat propose d'introduire dans la Constitution un nouveau chapitre intitulé « De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat » qui remplace les chapitres respectivement intitulés « De la Force publique » et « Des Finances » et un Chapitre 11 nouveau qui serait réservé aux révisions constitutionnelles.

La Haute Corporation exprime encore des doutes sur la durée du délai de six mois dans lequel les modifications législatives découlant de la nouvelle Constitution sont à finaliser après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

### b. Avis des Chambres professionnelles

#### *Avis de la Chambre des Salariés*

La Chambre des Salariés limite son analyse aux points relatifs aux droits fondamentaux et au contrôle de la constitutionnalité des lois.

*Des droits fondamentaux et des libertés individuelles*

Concernant le chapitre 2 relatif aux droits fondamentaux et des libertés individuelles, la CSL propose de l'intituler « Des droits et libertés » et de le subdiviser en deux sections.

La 1re section contiendrait dès lors un énoncé des « droits fondamentaux ». Par droits fondamentaux, la CSL entend le noyau dur des droits de l'homme, ceux auxquels l'Etat ne peut porter atteinte et qu'il doit maintenir intacts et qui ne souffrent aucune dérogation. Ce sont des « droits intangibles » qui constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles : il s'agit du droit à la vie, du droit à l'intégrité de la personne, de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, de l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé, de la non-rétroactivité de la loi pénale et du droit à l'objection de conscience au service militaire.

La 2e section prendrait l'intitulé « Des libertés ». Elle sera consacrée aux autres droits que l'on peut qualifier de droits « conditionnels » ou « ordinaires ». Ceux-ci ne bénéficient que d'une protection relative : leur exercice est donc plus ou moins aléatoire selon l'ampleur des atteintes subies et la rigueur du contrôle exercé.

La CSL propose de la subdiviser en deux sous-sections, la première étant consacrée aux droits civils et politiques, la deuxième regroupant les droits sociaux, économiques et culturels. La raison de ces deux sous-sections consiste moins à différencier les droits civils et politiques des droits économiques, sociaux et culturels, mais plutôt à souligner l'importance de ces derniers au même titre que les premiers.

Dans la sous-section 1, la CSL s'inspire notamment auprès du Pacte international des droits civils et politiques ainsi qu'auprès de la CEDH pour regrouper les droits conditionnels comme suit : le droit à la liberté et à la sûreté, les droits processuels, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit de propriété, le droit au respect des données à caractère personnel, la liberté de pensée, la liberté de réunion et d'association, le principe de non-discrimination, le droit du justiciable à l'égard du pouvoir législatif et exécutif, le droit à l'éducation, le droit d'asile et la liberté de commerce et d'industrie.

Selon la proposition de la CSL, la sous-section 2 traitera de tous les droits sociaux, économiques et culturels que le justiciable peut faire valoir en justice. Il s'agit des droits que l'on retrouve par exemple dans le PIDESC, la Charte sociale révisée ou dans la CDF. La CSL essaie d'intégrer, dans la mesure du possible, ce que le Conseil d'Etat a appelé « les objectifs à valeur constitutionnelle » dans cette sous-section afin de leur conférer, à l'instar des autres droits de l'homme ou libertés individuelles la même invocabilité/justiciabilité quitte à reformuler leur contenu : le droit à la sécurité sociale et à l'aide sociale, le droit à la protection de la santé, le droit au travail, le droit à la protection de la vie familiale et la vie professionnelle, l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail, le droit d'accès aux services d'intérêt général, la protection des consommateurs, l'information, la consultation et la participation des travailleurs au sein de l'entreprise, le droit de négociation et d'actions collectives, le droit de grève ou le droit à la grève, la protection en cas de licenciement injustifié, des conditions de travail justes et équitables, le droit d'accès aux services de placement, le droit de vivre dignement, le droit à un environnement humain et naturel sain et la protection et le bien-être des animaux.

La CSL, à l'instar du Conseil d'Etat, propose d'introduire une « clause transversale » dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1$^{er}$ de la Charte de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droit subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés.

*Le contrôle de la constitutionnalité des lois*

La CSL souhaite que la réforme de la Constitution modifie de manière substantielle le contrôle de constitutionnalité existant afin de renforcer la sécurité juridique en évitant que des lois inconstitutionnelles entrent en vigueur (contrôle a priori) ou le restent (renforcement du pouvoir des juges et de la sanction des arrêts du juge constitutionnel).

La proposition du Conseil d'Etat en la matière vise à supprimer le système de la question préjudicielle et devrait, selon la CSL, faciliter le contrôle a posteriori des lois. Elle propose en outre d'agir à deux niveaux :

– créer un contrôle a priori de toutes les lois votées non encore promulguées ;
– ouvrir le contrôle a posteriori de tout acte de la puissance publique aux chambres professionnelles et au Conseil d'Etat ;
– renforcer l'autorité des sentences de non-constitutionnalité prononcées par le juge constitutionnel.

S'inspirant du modèle français, la CSL propose de créer un contrôle similaire dans l'ordre juridique luxembourgeois. Ce contrôle pourrait avoir lieu ***sur saisine du juge constitutionnel*** :

– par dix députés
– par l'autorité de promulgation
– par le Conseil d'Etat
– par les chambres professionnelles.

La saisine ne pourrait intervenir que pendant le délai de promulgation du texte voté et suspendrait la promulgation du texte. La Cour disposerait d'un délai d'un mois pour se prononcer, ce délai pouvant être ramené à quelques jours en cas d'urgence à la demande du Gouvernement. Lorsque le juge constitutionnel déclare la loi conforme à la Constitution, celle-ci pourra être promulguée.

A l'inverse, une décision déclarant la totalité d'une loi contraire à la Constitution ferait obstacle à sa promulgation. La procédure législative qui a conduit à l'adoption d'une telle loi se trouverait annulée et il n'y aurait d'autre solution que de la reprendre dès l'origine, sauf si le motif de non-conformité constituait un obstacle déterminant supposant, par exemple, une modification préalable de la Constitution elle-même.

Enfin, la Cour pourrait décider qu'une loi est en partie conforme à la Constitution. Dans une telle hypothèse, plus fréquente que la précédente, la loi pourrait être promulguée à l'exception de ses articles ou parties d'articles déclarés contraires à la Constitution (et à condition que ceux-ci soient « séparables » de l'ensemble du dispositif).

Quant à la proposition du Conseil d'Etat d'un contrôle à posteriori, la CSL propose que celui-ci pourrait se faire tant par voie d'exception dans le cadre d'un litige concret intenté devant les juridictions administratives et judiciaires, que par voie d'action hors du cadre de tout procès, mais ce uniquement par les chambres professionnelles ou le Conseil d'Etat et directement devant le juge constitutionnel, à l'instar du contrôle a priori.

Seul le recours par voie d'exception serait ouvert aux particuliers, tandis que les deux recours par voie d'exception et d'action seraient ouverts aux chambres professionnelles et au Conseil d'Etat.

Selon la CSL le droit de saisir directement le juge constitutionnel doit rester strictement limité pour éviter les encombrements de cette juridiction par des recours fantaisistes.

***Dépêche des Présidents de la Chambre d'Agriculture, de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, de la Chambre des Métiers et de la Chambre des Salariés au Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle***

Les chambres professionnelles estiment qu'il serait opportun de prendre en considération leur position commune quant à la consécration des chambres professionnelles dans le texte suprême du pays.

Elles proposent ainsi d'insérer un nouveau chapitre 7 dans la future Constitution, derrière le chapitre 6 réservé au Conseil d'Etat, cet emplacement paraissant approprié compte tenu notamment de la participation des chambres professionnelles dans le processus législatif du pays. L'avantage de la solution proposée par les cinq chambres professionnelles réside dans le fait que toutes les dispositions les concernant seraient regroupées dans un seul article.

La proposition des chambres professionnelles repose sur différentes considérations.

Tout d'abord les chambres professionnelles jouissent en effet d'une importante représentativité socioprofessionnelle étant donné qu'elles regroupent, représentent et agissent en faveur de toutes les personnes physiques et morales actives dans le pays. Ce mécanisme permet aux ressortissants des chambres professionnelles de participer à la vie sociopolitique du pays notamment par le biais de leur fonction consultative et de leur droit d'initiative législative. L'importance de ce mécanisme de représentation engendre la nécessité d'intégrer les chambres professionnelles dans la Constitution, texte suprême du pays.

Le second argument en faveur d'une assise constitutionnelle des chambres professionnelles concerne leur mission en tant qu'organes consultatifs intervenant dans le processus législatif du pays, de même que leur droit d'initiative législative. La participation des chambres professionnelles dans le processus législatif doit être ancrée dans la Constitution, alors que c'est le texte fondamental qui organise ce processus.

Afin d'assurer au mieux les missions qui sont les leurs, les chambres professionnelles doivent disposer d'un pouvoir réglementaire garant de leur indépendance financière qui se traduit notamment par la possibilité de percevoir des cotisations à charge de leurs ressortissants.

Les chambres professionnelles rappellent finalement que le Conseil économique et social avait déjà émis la proposition d'ancrer leur existence dans la Constitution dans son avis du 28 février 1989, et que le Conseil d'Etat s'est également prononcé en faveur de cette approche très récemment.

Les cinq chambres professionnelles joignent une proposition de texte pour un nouvel article 104 à leur avis.

### *Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics*

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est saisie de sa propre initiative de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution n°6030. Si la Chambre a décidé de prendre position par rapport à la proposition de révision constitutionnelle susvisée, la raison en est double.

En premier lieu, parce que la chambre professionnelle représente les intérêts des fonctionnaires et employés publics qui constituent une tranche importante de la population du pays. Elle se croit donc autorisée voire obligée de faire entendre sa voix au sujet de la réforme constitutionnelle envisagée. En second lieu, les fonctionnaires et employés publics, même si, en règle générale, ils ne détiennent pas de pouvoirs de décision propres, sont des auxiliaires importants des autorités qui détiennent des pouvoirs d'ordre législatif, réglementaire et judiciaire.

Après avoir analysé les diverses propositions de réforme constitutionnelle, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics arrive à une double conclusion. Cette réforme n'est à ses yeux pas urgente ni du point de vue juridique, ni pour mettre notre Constitution conforme à nos obligations internationales. La chambre professionnelle estime qu'il y a des réformes plus nécessaires, notamment en matière pénale et fiscale.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'une révision en profondeur de notre Constitution présuppose un large accord de tous les pouvoirs publics concernés, accord qui ferait actuellement encore défaut. Elle est d'avis qu'il ne suffit pas d'enlever au Grand-Duc certains pouvoirs constitutionnels et de les transférer au gouvernement pour qu'on ait remplacé une Constitution assez vieille par une Constitution moderne.

Par ailleurs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'une nouvelle Constitution devrait recueillir une large majorité des députés de la Chambre, ce qui ne lui semble pas encore être le cas.

Quant au texte proposé, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à faire remarquer que, dans sa présentation actuelle, la révision constitutionnelle proposée ne lui semble pas complète. Deux chapitres devraient y être ajoutés touchant des domaines politiquement sensibles : la question des cultes et celle de la réorganisation de la Justice.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics énumère trois dispositions qui devraient être supprimées de notre Constitution sans tarder.

Il s'agit en premier lieu de l'article 21 de la Constitution, qui est libellé comme suit : *„Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale »*. La chambre professionnelle se demande pourquoi il faut maintenir une disposition constitutionnelle qui, du point de vue légal, est un non-sens. Elle rappelle dans ce contexte que l'article 267 du Code pénal sanctionne encore pénalement un prêtre qui a marié religieusement un couple avant que celui-ci ait contracté un mariage civil.

La deuxième disposition constitutionnelle qui pourrait être abrogée est l'article 37 alinéa 6, qui vise le droit du Grand-Duc de déclarer la guerre et la cessation de celle-ci après avoir été autorisé par la Chambre des Députés dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution. A une époque où tout est entrepris par les autorités internationales pour maintenir la paix, il semble curieux que notre pays puisse consacrer encore une pensée à une nouvelle guerre et régler dans sa Constitution la compétence légale pour déclarer la guerre, ou la faire cesser.

La troisième disposition qui pourrait disparaître de la Constitution est l'article 98 : *„il peut être formé une garde civique, dont l'organisation est réglée par la loi. »* La commission parlementaire a proposé de ne plus maintenir cet article dans la future Constitution, position à laquelle la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se rallie.

### *Avis des chambres professionnelles*

Les chambres professionnelles se sont autosaisies pour émettre leur avis concernant les amendements 61 et 62 concernant l'article 138 initial (nouveaux articles 115 et 116).

A titre préliminaire, les chambres professionnelles rappellent que la loi portant création de cinq chambres professionnelles au Luxembourg a été votée en 1924.

Cette loi réserve alors à ces institutions deux prérogatives fondamentales :

– une mission consultative impliquant l'obligation d'être consultées pour toutes les lois et tous les projets de règlement grand-ducal et ministériel;

– un droit d'initiative leur permettant de faire des propositions au Gouvernement que celui-ci doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés. Selon Pierre Dupong, ce droit était *„un des premiers objectifs de l'institution des chambres professionnelles traduisant le besoin de décentraliser les attributions du parlement politique"*.

Les chambres professionnelles représentent alors à l'échelle nationale un nouveau système de représentativité démocratique permettant de faire entendre la voix des personnes qui travaillent dans le pays en sus de celle des citoyens du pays. Elles font partie du processus législatif que ce soit par leur droit d'initiative ou par leur mission consultative, s'ancrant de ce fait comme pilier de la cohésion et de la démocratie dans le modèle social national en permettant via un système de représentativité élective la participation directe de toutes les personnes actives, qui par leur activité sont le moteur de toute l'économie nationale, à l'évolution sociale et politique du pays.

Les chambres professionnelles bénéficient d'un mécanisme de représentativité élargi, leurs électeurs et membres élus pouvant également être des personnes qui ne sont pas de nationalité luxembourgeoise.

Les chambres professionnelles estiment que pour ces raisons les chambres professionnelles ont leur place dans la Constitution. Elles rappellent également que le Conseil économique et social était déjà en 1989 de l'avis que les chambres professionnelles doivent avoir une assise constitutionnelle, de même que le Conseil d'Etat, qui en a fait proposition dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision de la Constitution n°6030.

Selon la proposition des chambres professionnelles, la Constitution doit prévoir l'existence même des chambres professionnelles et non se contenter de laisser à la loi le choix de les créer ou non.

Les chambres professionnelles estiment en outre qu'il y a lieu de préciser et de compléter la proposition du Conseil d'Etat et d'ancrer les chambres professionnelles avec leur droit d'initiative et leur mission consultative dans la Constitution, toute participation à la fonction législative ayant sa place dans la Constitution.

Le texte proposé par les chambres professionnelles permettrait en outre de tirer un trait, après les arrêts de la Cour constitutionnelle du 19 mars 2013 (n$^{os}$ 76/13-96/13), sur les difficultés qui étaient nées à l'occasion du vote de la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, du désaccord entre le Conseil d'Etat, d'une part, le Gouvernement, le Parlement et la Chambre de Commerce, d'autre part, sur la question de savoir si les chambres professionnelles peuvent ou non se voir attribuer le pouvoir réglementaire en tant qu'établissements publics au sens de l'article 108bis de la Constitution.

### c. Avis des autorités judiciaires

Les autorités judiciaires ont émis deux séries d'avis à l'égard de la proposition de révision constitutionnelle. La première série d'avis est parvenue à la Chambre des Députés en date du 20 octobre 2010, tandis que la deuxième série a été reçue le 20 novembre 2012.

#### I. *Première série d'avis*

*Avis commun de la Cour supérieure de Justice, du Parquet général, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du Parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Justice de paix de Diekirch*

Dans leur avis commun, les magistrats se sont limités, à l'instar de la logique de leur saisine, à l'analyse du chapitre 7 consacré à la Justice, sans pour autant renoncer à exprimer une série de réflexions sur d'autres dispositions ayant un lien avec ledit chapitre.

Les points discutés par les autorités judiciaires ont trait à :

– **la création d'un Conseil de la Justice** : après avoir discuté les arguments des partisans et des opposants à la création d'un tel conseil, les auteurs de l'avis relèvent que pour des raisons institutionnelles, la nomination formelle des juges devrait rester la prérogative du Chef de l'Etat, à la différence de ce qui était prévu dans la proposition de révision initiale. En ce qui concerne la com-

position d'un tel organe, les tenants et adversaires de l'instauration d'un Conseil de la Justice soulignent qu'« il faut éviter une mainmise du pouvoir politique » et « garantir la participation d'une large majorité des membres issus de la magistrature ». Quant aux attributions d'un Conseil de Justice, il pourrait intervenir au niveau des procédures de recrutement et d'avancement, sans pour autant toucher au régime disciplinaire, sauf à prévoir, dans ce dernier cas, une composition comportant exclusivement des magistrats. Les auteurs de l'avis concluent que « l'institution d'un [tel] conseil devrait avoir son ancrage dans la Constitution, sous le chapitre consacré à la justice. Le texte constitutionnel devrait déterminer la composition et les attributions du conseil. »

– la **structure du pouvoir judiciaire** : les auteurs de l'avis considèrent que la dualité des ordres juridictionnels, i.e. judiciaire et administratif n'a aucune raison d'être et qu'il faudrait mettre à profit la révision constitutionnelle actuelle pour organiser un ordre juridictionnel unique. Cet ordre juridictionnel unique devrait alors également intégrer les juridictions sociales et du travail, de même que les tribunaux dits militaires.
– la **Cour constitutionnelle** : les auteurs marquent leur accord avec le maintien des dispositions actuellement contenues dans la Constitution. Ils proposent par ailleurs (i) d'instituer des membres suppléants pour éviter des difficultés de composition et (ii) d'investir le ministère public de la mission de présenter, dans toutes les affaires, des conclusions, à l'instar du rôle du ministère public dans la procédure en cassation respectivement des avocats généraux devant la Cour de justice de l'Union européenne.
– le **statut des membres des autorités judiciaires** : d'après les auteurs, le critère déterminant doit être l'indépendance du juge dans ses fonctions juridictionnelles qui signifie que cette indépendance ne se conçoit que par rapport à ses fonctions et dans la limite de celles-ci, à l'exclusion des questions de nature administrative relevant du statut général de la fonction publique. Ils saluent ensuite la consécration de l'indépendance du ministère public dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions qui devrait conduire à accorder aux membres dudit ministère un statut particulier. L'indépendance du ministère public n'est pas affectée par la prérogative du gouvernement d'arrêter des directives générales de politique criminelle.
– les **garanties quant au procès** : au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les auteurs ne considèrent pas qu'il s'impose d'insérer dans le texte constitutionnel, en plus de la publicité des audiences et du prononcé et de la motivation des décisions, de nouvelles dispositions sur l'impartialité du juge, le caractère équitable de la procédure, le respect des droits de la défense ou le délai raisonnable.
– **questions particulières** : (i) les auteurs de l'avis suggèrent de prévoir le principe de la responsabilité civile et pénale des membres du gouvernement dans la Constitution, tout en renvoyant à la loi pour la procédure. Ils s'interrogent par ailleurs sur (ii) le critère de la détention dans le contexte de la privation du droit de vote actif et passif et (iii) l'exécution des décisions de justice, alors que la disposition qui servait de fondement à la formule exécutoire avait été supprimée.

*Avis de la Cour administrative*

D'emblée, la Cour indique ne pas se sentir « habilitée à émettre un avis sur l'opportunité et l'utilité de procéder à une refonte globale de la Constitution ». Elle se concentre sur le chapitre dédié à la Justice, tout en ajoutant certaines remarques sur quelques autres dispositions.

Dans ces remarques les auteurs émettent :

– le constat de l'absence de consécration formelle du principe fondamental de la séparation des pouvoirs ;
– des réflexions quant à la formulation des dispositions relatives à la confection de l'exercice des droits politiques à des non-Luxembourgeois, au régime de protection aux personnes et aux biens se trouvant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, à la nécessité d'une consécration formelle de la préséance du mariage civil sur le mariage religieux, au régime de responsabilité des fonctionnaires publics, à une éventuelle situation de blocage au cas où le Grand-Duc refuse de prendre un règlement nécessaire ou indispensable à l'exécution d'une loi, aux matières réservées à la loi, les incompatibilités avec le mandat de député, au régime des impositions communales et la compétence du conseil communal pour l'établissement d'impôts communaux.

En ce qui concerne le volet « Justice », les auteurs considèrent que la révision constitutionnelle pourrait être mise à profit pour :

– permettre au juge administratif de non seulement prononcer l'annulation d'une décision administrative, mais d'accorder aux particuliers concernés des dommages et intérêts en réparation du dommage causé par cette décision illégale. La demande en dommage et intérêts serait à considérer comme accessoire du recours en annulation ;
– attribuer à la Cour constitutionnelle la mission de régler les conflits d'attribution en matière juridictionnelle ;
– instituer un Conseil de Justice indépendant du Gouvernement, compétent en matière de recrutement, d'évaluation et de promotion des juges.

Les auteurs de l'avis notent que le système juridictionnel dualiste est maintenu, ce qu'ils appuient en filigrane. Ils avancent ensuite des arguments contre l'instauration d'une instance en cassation en matière de contentieux administratif.

*Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg*

Le Tribunal d'arrondissement approuve que la justice ne soit plus rendue au nom du Grand-Duc et demande que le serment de fidélité au Grand-Duc soit également supprimé.

D'autre part, le Tribunal d'arrondissement a du mal à cerner les justifications avancées pour attribuer le pouvoir de nomination des juges au Gouvernement, alors qu'il serait permis de mettre en doute le parallélisme avec les nominations en matière civile et militaire. De même, une nomination par le Chef de l'Etat marquerait de manière symbolique un égard pour le fait que le pouvoir judiciaire est l'un des trois pouvoirs constitutionnels.

Le Tribunal d'arrondissement approuve la consécration explicite du principe de l'indépendance des juges « qui est d'une importance vitale pour garantir l'équilibre entre les pouvoirs constitutionnels et l'égalité des citoyens devant la justice ». Il explique ensuite en quoi l'indépendance des magistrats du siège ne saurait être étendue au ministère public.

Le Tribunal d'arrondissement s'étonne enfin du lien de causalité établi par la Commission des Institutions et de Révision constitutionnelle entre la création d'un Conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance de la justice et il craint que la création d'un tel organe « ne sonne le glas de l'indépendance de la justice et menace le principe de la séparation des pouvoirs comme elle l'a fait ailleurs. » Il conclut toutefois qu'« en l'absence de proposition d'article et de commentaire plus explicites, il serait oiseux d'approfondir davantage ce sujet.

*Avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette*

Le juge de paix directeur s'est notamment exprimé au sujet des dispositions concernant :

– la peine de confiscation, en invitant les auteurs de la proposition de révision constitutionnelle à ne pas s'en tenir au texte actuel qui dispose que « la peine de la confiscation ne peut être établie », mais d'accorder au juge de la prononcer dans les cas prévus par la loi,
– diverses libertés dont les restrictions à apporter par la loi devraient s'inspirer de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales pour encadrer la mission confiée au législateur de manière à faciliter le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle,
– les incompatibilités avec le mandat de député qui devraient limitativement résulter du texte constitutionnel,
– la création d'un Conseil de la Justice,
– la procédure de nomination des juges de paix directeurs et juges de paix directeurs adjoints.

## II. *Deuxième série d'avis*

*Avis de la Cour Supérieure de Justice*

Saisie dans le cadre de la préparation d'une réforme visant à simplifier l'organisation judiciaire et à réaliser une meilleure répartition des compétences, la Cour supérieure de justice rappelle que, dans

un premier avis, elle s'était prononcée pour la création d'un ordre juridictionnel unique. Elle précise à cet égard que « la création d'un ordre juridictionnel unique n'implique pas la „fusion-absorption" des juridictions de l'ordre administratif par les juridictions de l'ordre judiciaire. Une séparation fonctionnelle, et même géographique, paraît concevable. Ce serait donc la séparation structurelle qui disparaîtrait, avec création d'une magistrature unique. » Elle indique par ailleurs que « la création d'une Cour suprême ne résout pas le problème, également esquissé dans l'avis précité, que suscite l'existence de juridictions spécialisées, qui tout en étant considérées comme relevant de l'ordre judiciaire, fonctionnent cependant en dehors des structures de l'ordre judiciaire proprement dit. »

En ce qui concerne la création d'une Cour suprême, qui serait à la fois juge de cassation et juge constitutionnel, la Cour supérieure de justice se demande si cela permettait de résoudre les problèmes qui se posent actuellement. Elle s'interroge par ailleurs sur la pertinence de l'abandon du système de question préjudicielle en matière de contrôle de constitutionnalité, de même que sur l'introduction d'un pourvoi devant la Cour suprême dans l'intérêt de la loi et constate qu'au vu du nombre limité d'affaires portées devant la Cour constitutionnelle, la principale fonction de la Cour suprême sera celle de juges de cassation.

Pour la Cour supérieure de justice, une réforme de celle-ci ne s'impose que s'il est envisagé d'introduire le recours en cassation en matière administrative.

Elle signale enfin que si le contentieux relatif aux accusations admises contre les membres du Gouvernement, de même que celles portées par la Chambre des Députés contre les membres de la Commission européenne était dévolu à la Cour suprême, cela poserait problème au regard de l'article 2 du Protocole n°7 à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (double degré de juridiction).

*Avis de la Cour administrative*

d. La Cour administrative réitère les opinions exprimées dans son premier avis. Elle ajoute cependant que « l'institution d'une Cour suprême, compétente pour casser les décisions de toutes les juridictions statuant en dernier ressort, donc également de la Cour administrative, impliquerait l'institution d'une espèce de quatrième degré de juridiction en matière administrative », qui serait source de lenteurs inadmissibles. Selon la Cour administrative, l'institution d'une telle Cour suprême n'assurerait pas plus de sécurité juridique et ne contribuerait en tout cas pas à assurer l'unité de la jurisprudence esquissée. Le seul conflit pouvant se présenter est le conflit de compétence qui sera à l'avenir dévolu à la Cour constitutionnelle. Elle se prononce donc contre l'institution d'une Cour suprême. De manière subsidiaire, i.e. si création d'une telle juridiction il y avait, la Cour administrative demande que celle-ci (i) soit composée de magistrats relevant des deux ordres de juridiction, (ii) fonctionne avec des chambres spécialisées et (iii) soit également juge constitutionnel.

*Avis du Parquet général*

Dans une première partie, le Parquet général s'exprime sur la création d'une Cour suprême.

Selon le Parquet général, « l'idée même de la création d'une Cour suprême appelée à se situer au sommet des deux ordres de juridiction actuels est à saluer ». Après avoir passé en revue les arguments qui militent pour la création d'une telle juridiction, l'auteur de l'avis tente de rapprocher les avis exprimés par la Cour supérieure de justice et la Cour administrative en la matière avant de conclure que la Cour suprême pourrait, moyennant quelques aménagements, s'intégrer sans heurt dans le système juridictionnel actuel.

Dans une deuxième partie, le Parquet général se prononce au sujet du statut du ministère public.

Il accueille favorablement le fait que dorénavant le ministère public soit mentionné dans la Constitution, en soulignant que l'indépendance de la Justice ne se conçoit pas sans celle du ministère public. Son indépendance devrait être fonctionnelle. Il relève par ailleurs que l'indépendance du ministère public pourrait être mise à mal, si un ministre pouvait arrêter des directives fussent-elles générales à son encontre.

### d. Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) a pris position par rapport à diverses dispositions concernant directement le secteur communal :

– le SYVICOL rappelle qu'il s'est prononcé en faveur de la création d'une Cour des comptes communale autonome contrôlant la légalité des opérations financières des communes,
– il réclame la consécration du principe que tout transfert de compétences de l'Etat aux communes doit s'accompagner de dispositions permettant de couvrir les dépenses ainsi générées,
– il approuve la proposition de texte en matière d'imposition communale faite par le Conseil d'Etat qui a le mérite d'introduire davantage de clarté dans la définition des types de recettes fiscales des communes,
– il appuie également la proposition du Conseil d'Etat de renoncer à la notion « autorité de tutelle » et à s'en tenir à « autorité de surveillance » de la gestion communale,
– la référence à la participation des communes à l'enseignement devra être remplacée par une disposition plus générale, alors que les communes partagent des responsabilités avec l'Etat dans bien d'autres domaines,
– le SYVICOL se prononce enfin sur d'autres propositions de texte faites par le Conseil d'Etat, comme les fusions de communes, la création d'établissements publics communaux et intercommunaux ainsi que la création de structures de coopérations intercommunales.

### e. Prises de position du Gouvernement

Dans sa prise de position du 15 juillet 2011, le Gouvernement approuve les grandes lignes de la structure de la nouvelle Constitution.

#### *Quant aux dispositions relatives à l'exécutif :*

En premier lieu, quant aux pouvoirs du Grand-Duc, le Gouvernement remarque que « La proposition de révision entend cantonner le Grand-Duc dans sa fonction de chef de l'Etat et limiter son rôle dans l'exercice de la puissance souveraine au seul exercice du pouvoir exécutif, sous la responsabilité du Gouvernement. »

Le Gouvernement marque son accord avec le choix de la terminologie qui fait référence dans le nouveau texte proposé aux « pouvoirs » du Grand-Duc plutôt qu'à ses « prérogatives ».

En matière législative, il est proposé d'enlever au Grand-Duc le droit d'initiative (dépôt des projets de loi). Ainsi, le Gouvernement est appelé à devenir le titulaire du droit d'initiative en matière législative de sorte qu'il lui incombera de déposer les projets de loi à la Chambre des Députés. La procédure de l'arrêté grand-ducal de dépôt est abandonnée. Le Gouvernement marque son accord avec cette proposition.

Il est également proposé d'enlever au Grand-Duc le droit d'ouvrir et de clore les sessions parlementaires. Comme cette disposition n'a en fait qu'un caractère symbolique, le Gouvernement peut se rallier à cette proposition.

En ce qui concerne la promulgation des lois, le Gouvernement plaide en faveur du maintien au profit du chef de l'Etat du droit de promulguer les lois.

Le Gouvernement plaide aussi en faveur du maintien des dispositions actuelles qui attribuent au Grand-Duc le droit de nomination aux emplois publics.

Le Gouvernement propose également de maintenir le pouvoir de nomination des juges entre les mains du Grand-Duc, sur proposition ou sur avis du Conseil national de la Justice.

En ce qui concerne les relations avec le pouvoir judiciaire, le Gouvernement approuve la proposition de révision dans la mesure où elle supprime la référence au Grand-Duc lorsque la justice est rendue, mais propose cependant de s'aligner sur la terminologie et la structure employées par la Constitution belge.

Quant aux droits régaliens : Le Gouvernement plaide en faveur du maintien du droit de battre monnaie et du maintien du droit régalien de faire grâce.

En ce qui concerne les modes de transmission des pouvoirs grand-ducaux, le Gouvernement suggère de procéder à une harmonisation de la terminologie et de retenir à la notion de « pouvoirs constitutionnels ».

Le Gouvernement se rallie à l'orientation générale de la démarche proposée par les auteurs de la proposition de révision en ce qui concerne la succession au trône, l'accession au trône, la régence, l'interrègne et la lieutenance et fait différentes propositions de modifications de texte.

Dans son avis le Gouvernement rappelle, en ce qui concerne les droits patrimoniaux du Grand-Duc, que la liste civile est d'environ un million d'euros, les frais de représentation au profit de la Maison Souveraine s'élèvent à quelque 850.000 euros et que le Grand-Duc touche par ailleurs environ 7 millions d'euros pour couvrir les frais du personnel attaché au Chef de l'Etat, les traitements des fonctionnaires, les frais de fonctionnement et les dépenses courantes. Le Gouvernement propose qu'il soit prévu, dans le texte de la nouvelle Constitution, que l'ancien Chef de l'Etat et le Grand-Duc héritier peuvent bénéficier d'allocations budgétaires à charge de l'Etat.

De l'avis du Gouvernement, l'Administration des Biens de la Maison grand-ducale devrait jouir de la personnalité civile et les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau, respectivement les modifications y relatives devraient être publiées au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ou faire l'objet d'un vote aux mêmes conditions de majorité que celles requises pour le vote d'une loi de révision constitutionnelle.

***Quant aux dispositions concernant le Gouvernement :***

Concernant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Gouvernement, ce dernier souscrit à la proposition des auteurs.

Le Gouvernement se rallie aussi à la proposition concernant les projets de texte délibérés en Conseil et soumis au Grand-Duc.

Concernant le pouvoir de nomination du Gouvernement, il souhaite que le système actuel, qui a fait ses preuves, soit maintenu.

Quant à la responsabilité des membres du Gouvernement, il souscrit à l'approche des auteurs de la proposition de révision.

Il en est de même pour la question de confiance qu'il est proposé d'inscrire dans la Constitution.

En ce qui concerne la gestion des affaires courantes par le Gouvernement démissionnaire, la proposition de révision entend consacrer la pratique actuelle dans la Loi fondamentale.

Le Gouvernement donne à considérer que la formulation proposée par les auteurs ne comporte pas le degré de flexibilité requise et risquerait partant d'empêcher le Gouvernement d'agir pour faire face à des situations exceptionnelles et imprévisibles dont la solution est vitale pour la sauvegarde des intérêts du pays et de ses citoyens.

Le Gouvernement propose de s'inspirer plutôt de la solution allemande en ce qu'elle soumet le déclenchement du dispositif à une démarche de l'autorité supérieure. Or, justement en raison du besoin de flexibilité et de la difficulté de trouver un libellé susceptible de viser toutes sortes d'hypothèses exceptionnelles à venir, le Gouvernement suggère d'opter pour le système de la continuation des fonctions ministérielles jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement.

***Quant à la Chambre des Députés :***

Pour répondre à une recommandation émise par le Médiateur, les auteurs de la proposition de révision modifient les dispositions de l'actuel article 53, alinéa 1$^{er}$, relatives à la privation du droit de vote actif et passif dont font l'objet les condamnés à certaines peines. En dehors de l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité pour ceux qui sont condamnés à des peines pénales, le texte proposé maintient en l'état l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité des majeurs en tutelle. Le Gouvernement partage toutefois l'avis que l'évolution du droit international en la matière a fait qu'une telle interdiction automatique et absolue du droit de vote n'est plus justifiée et propose partant de supprimer dans le texte de l'article 65 en projet toute référence aux « majeurs en tutelle ».

Pour ce qui est des incompatibilités entre le mandat de député et d'autres fonctions ou emplois, le texte de la Constitution consacre un certain nombre d'incompatibilités fondamentales et laisse à la loi ordinaire la possibilité d'en établir d'autres à l'avenir. Le législateur a inséré de telles incompatibilités

supplémentaires dans la loi électorale. La proposition de révision entend maintenir le système actuel. Le Gouvernement est d'avis que les dispositions relatives aux incompatibilités sont d'une telle importance qu'elles sont à inscrire dans la Constitution.

***Quant au pouvoir judiciaire :***

Le Gouvernement approuve la reconnaissance du principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire qui constitue l'essence de tout Etat de droit.

Quant à la terminologie choisie par rapport à l'indépendance des magistrats dans leurs fonctions et/ou leurs compétences, le Gouvernement retient une interprétation stricte ayant trait aux fonctions juridictionnelles.

Concernant l'indépendance du ministère public, le Gouvernement est favorable à la reconnaissance dans le texte constitutionnel du principe de l'indépendance du ministère public dans la recherche et la poursuite des auteurs d'infractions tout en soulignant que les dispositions concernant les nouvelles dispositions constitutionnelles nécessitent une modification des articles du Code de procédure pénale relatifs au pouvoir du Ministre de la Justice d'ordonner des poursuites.

Le Gouvernement étant pour le statu quo concernant la répartition des compétences entre les tribunaux de l'ordre administratif et judiciaire, il propose de le préciser dans le texte constitutionnel.

Le projet de création d'une « Cour suprême » ayant encore été en discussion au moment de la rédaction de son avis, le Gouvernement n'a pas pu prendre position sur l'organisation des juridictions ou le contrôle de la légalité mais a néanmoins proposé de lui conférer le règlement des conflits d'attribution.

Le Gouvernement approuve la proposition de reprendre le texte actuel sur l'inamovibilité des juges en y intégrant les magistrats des juridictions administratives. Le Gouvernement propose aussi de rajouter trois paragraphes : l'un au sujet du statut des magistrats du ministère public, un autre dont l'objet est de préciser les autorités compétentes pour instruire et juger les affaires disciplinaires des membres de la magistrature et un dernier précisant que la procédure et les sanctions disciplinaires sont déterminées par la loi.

Le Gouvernement propose que le pouvoir de nomination des magistrats reste entre les mains du Grand-Duc tout en attribuant au Conseil national de la Justice le pouvoir de proposer les nominations des magistrats du siège et d'émettre un avis conforme à ce sujet pour les magistrats du parquet.

Au vu du projet de création d'une Cour suprême aussi, le Gouvernement a proposé d'adapter le texte ayant trait aux juridictions de l'ordre administratif sur ce point.

Pour ce qui est de la création d'un Conseil national de la Justice, le Gouvernement a proposé d'ajouter une disposition constitutionnelle y relative et de lui confier deux missions, à savoir de garantir l'indépendance de la Justice et d'accompagner son fonctionnement.

***Autres aspects de la réforme :***

Au sujet de la nationalité et des droits politiques, face au risque d'une interprétation non conforme aux intentions du Constituant, le Gouvernement propose de reformuler le texte.

Pour le chapitre relatif aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, le Gouvernement ne prend position que sur deux articles.

Ainsi, le Gouvernement propose de prévoir que la peine de la confiscation des biens ne peut être prononcée que dans les cas prévus par la loi. Aussi, le Gouvernement est d'avis qu'il serait indiqué de préciser, au vu de la jurisprudence, qu'à l'instar des autres salariés, les fonctionnaires ne sont responsables que de leurs fautes lourdes, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Pour ce qui est des relations internationales, le Gouvernement se rallie à la proposition de texte concernant les traités internationaux.

Le Gouvernement se félicite de l'ancrage dans la Constitution de l'initiative populaire en matière législative.

Pour les matières réservées à la loi, le Gouvernement propose au Constituant de compléter le texte par une nouvelle disposition qui permettrait au législateur d'habiliter un établissement public à arrêter la réglementation de ses diplômes en toute autonomie.

Pour ce qui est des dispositions concernant les cultes, Gouvernement plaide en faveur du maintien des dispositions actuelles relatives aux cultes. Il propose aussi d'abroger le bout de phrase qui règle les relations internes aux cultes et suggère d'améliorer et adapter la terminologie employée.

Pour la transposition des directives qui, comme les règlements, sont susceptibles de couvrir un domaine que notre Constitution réserve à la loi, le Gouvernement fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Concernant les finances, le Gouvernement entend compléter le premier paragraphe de l'article 131, tel que proposé, par l'ajout d'une phrase finale portant introduction d'un seuil légal en dessous duquel l'exécutif ne doit pas passer par le vote d'une loi lorsqu'il désire contracter un emprunt.

*• Prise de position complémentaire*

Suite au dépôt d'une série d'amendements à la proposition de révision sous rubrique adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 12 mai 2015, le Gouvernement prend position, le 24 juillet 2015, à l'égard de certaines dispositions qui touchent au chapitre 3 relatif à S.A.R. le Grand-Duc.

Il s'agit tout d'abord du fidéicommis dont l'ancrage dans le corps même de la Constitution reste toujours en souffrance. La finalité bien comprise étant d'éviter que l'application du droit commun des successions ne puisse aboutir à un éclatement du patrimoine de la Famille grand-ducale préjudiciable à l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat. Le Gouvernement propose d'insérer à la suite de l'article 51 un texte à ce sujet.

La deuxième disposition concerne la présomption d'abdication du Chef de l'Etat, insérée à l'endroit de l'article 52 de la proposition de révision telle qu'amendée.

Le Gouvernement propose de déplacer cette disposition afin de la rapprocher de celle régissant le cas d'incapacité temporaire du Chef de l'Etat et de l'insérer à la suite de l'article 56 de la proposition de révision telle qu'amendée.

En ce qui concerne la désignation du Régent, le Gouvernement entend se voir conférer un droit d'initiative et propose de modifier la condition inscrite à l'endroit de l'article 56 de la proposition de révision telle qu'amendée, à savoir que le régent doit faire partie de l'ordre de succession au trône.

Concernant l'organisation de la succession à la fonction du Chef de l'Etat, le Gouvernement souhaite être associé, avec le Chef de l'Etat, à la procédure d'exclusion d'un ou de plusieurs membres de cette succession.

*• Deuxième prise de position complémentaire*

La deuxième prise de position complémentaire du Gouvernement fait suite au deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 15 décembre 2017, rendu à propos d'une nouvelle série d'amendements, adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, en date du 19 septembre 2017.

Le Gouvernement réitère sa position que la fortune privée de la Maison grand-ducale que la Famille grand-ducale met à disposition du Chef de l'Etat appelé au trône, connue sous l'appellation historique de « fidéicommis grand-ducal » et sa gestion, intéressent l'intérêt public. Ceci en raison de son affectation à l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat. Autrement dit, la fortune privée de la Maison grand-ducale ou le patrimoine privé de la Famille grand-ducale ou encore le domaine privé de la Couronne sont synonyme de « fidéicommis grand-ducal ». A côté du fidéicommis, les Membres de la Famille grand-ducale pris individuellement disposent bien entendu d'un patrimoine personnel.

La nouvelle formulation proposée par le Gouvernement, qui ne se réfère plus au « patrimoine de la Famille grand-ducale attaché à la fonction », résout la question de savoir si le patrimoine personnel des membres de la Famille fait également partie du patrimoine d'affectation ou non. Ainsi, selon la nouvelle formule, seuls les biens affectés forment le patrimoine d'affectation.

Le patrimoine d'affectation est distinct de tout autre patrimoine et notamment du patrimoine personnel de chaque membre de la Famille grand-ducale.

L'administration prévue à l'article 53, alinéa 2, de la nouvelle Constitution est propriétaire de ce patrimoine d'affectation.

Comme l'administration est propriétaire du patrimoine d'affectation, le changement qui intervient au niveau du titulaire de la fonction de Chef de l'Etat n'a aucune incidence sur l'existence du patrimoine d'affectation.

Partant, les questions de droit successoral en cas de décès du Chef de l'Etat ne se posent pas par rapport au patrimoine d'affectation.

Seule l'extinction de la dynastie régnante est susceptible de mettre fin au patrimoine d'affectation.

En sa qualité de propriétaire du patrimoine d'affectation, l'administration doit naturellement en assurer la gestion. Dans l'exercice de sa mission de gestion, l'administration gérera ses biens en posant tant des actes d'administration que de disposition. En effet, dans l'intérêt d'une bonne gestion de ce patrimoine et dans l'esprit d'assurer la continuité de la gestion actuelle : il y a lieu de doter cette administration des pouvoirs appropriés.

Comme l'article 53 de la nouvelle Constitution en projet permet au Chef de l'Etat de définir et d'organiser son administration dotée de la personnalité juridique, le Gouvernement est d'accord pour suivre l'opinion exprimée par le Conseil d'Etat à cet égard dans son récent avis du 15 décembre 2017 consistant à charger l'administration en question de cette mission. Un arrêté grand-ducal organisera cette administration tant au niveau de son organigramme que de ses missions.

Du fait de la continuité de l'Administration des Biens qui est actuellement propriétaire des biens immeubles du fidéicommis inscrits au Cadastre, l'Administration des Biens créée par arrêté grand-ducal prendra la succession naturelle et juridique de l'Administration des Biens actuelle et n'induira pas de changements qui seraient à apporter au niveau des inscriptions figurant dans les registres fonciers de l'Etat.

### f. Avis intérimaire de la Commission de Venise (14.12.2009)

Dans son avis du 14 décembre 2009, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, connue sous le nom de Commission de Venise – organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles – émet de nombreuses remarques au sujet des explications et commentaires des articles de la proposition de refonte de la Constitution.

D'ailleurs, elle se pose la question de savoir si la « refonte » est une nouvelle Constitution ou si elle aura toujours la date de 1868 ?

Elle fait aussi des remarques au sujet de l'ordre dans lequel les articles sont présentés et pose des questions quant à la terminologie empruntée par les auteurs du texte proposé.

La Commission de Venise insiste sur une actualisation approfondie du Chapitre 2 concernant les libertés publiques, les droits fondamentaux et les restrictions à ces droits fondamentaux.

La Commission de Venise propose ainsi d'insérer des « clauses transversales » à l'instar de celles figurant dans la Constitution Helvétique ou encore dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

Elle revient par exemple sur le « droit à la vie » qui ne fait pas l'objet d'une disposition expresse, indique que la mention des « droits naturels » n'est pas claire sans explication et que l'égalité entre hommes et femmes n'est pas suffisamment précisée, la Constitution pouvant aussi consacrer une disposition à « l'égalité des chances ».

La Commission de Venise salue l'innovation des auteurs d'inclure les courriels dans les communications à caractère personnel inviolables.

Les tâches du Grand-Duc ne sont pas assez claires selon la Commission de Venise qui pose également des questions au sujet de la régence, des situations de crise et de l'état d'urgence

Au sujet de la Chambre des Députés, ce sont les restrictions au droit de vote, notamment des détenus et des personnes sous tutelle qui posent problème ainsi que sa convocation après des nouvelles élections.

Tout en saluant la reconnaissance du Premier Ministre dans la Constitution, la Commission de Venise s'interroge sur la responsabilité politique individuelle ou collective des membres du Gouvernement.

Quant au chapitre traitant de la justice, la Commission de Venise est d'avis qu'il faudrait préciser que les juges sont impartiaux et préciser le rôle de la Cour constitutionnelle.

Pour les relations internationales, les traités internationaux, la primauté du droit international sur le droit national et la place du droit européen, la Commission de Venise soulève une série de questions et invite à une réflexion approfondie.

### g. Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

La Commission consultative des Droits de l'Homme, ci-après la « CCDH », s'est autosaisie de la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution.

En premier lieu, la CCDH, dans son avis du 21 décembre 2012, commente le Chapitre 2 – Des libertés publiques et des droits fondamentaux – de la proposition de révision. En second lieu, elle fait des observations sur la neutralité de l'Etat en matière religieuse, la justice, les droits politiques et le principe démocratique.

Concernant les libertés publiques et les droits fondamentaux, la CCDH est d'avis, et partage ainsi la position du Conseil d'Etat, de la Commission de Venise et d'une majorité de la doctrine luxembourgeoise, qu'au-delà des modifications prévues par la proposition de révision, il faudra actualiser et adapter de manière plus approfondie le catalogue du chapitre 2, notamment par référence au texte plus moderne de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et insérer dans la Constitution luxembourgeoise certaines dispositions supplémentaires.

La CCDH est d'avis que le chapitre 2 de la Constitution pourra être complété par des droits spécifiques et explicites : en matière de non-discrimination, en matière de procès équitable, d'usage des langues officielles, et en matière sociale. De même, la protection des données, visant à protéger la vie privée des personnes physiques (et même les intérêts des personnes morales) à l'égard du traitement de leurs données personnelles par des tiers, devrait également être renforcée de manière plus explicite.

La CCDH souligne plus particulièrement le caractère incomplet du principe d'égalité, voire l'insuffisance du principe relatif à la non-discrimination (notamment par référence à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). La CCDH s'oppose en outre à la prise de position du Gouvernement relative à l'actuel article 111 qui dispose : « Les étrangers bénéficient de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions prévues par la loi. » A cet égard, la CCDH partage la préoccupation du Conseil d'Etat qui consiste à vouloir remplacer le terme « exceptions » par « restrictions ».

La CCDH rappelle la nécessité de prévoir des garanties détaillées en cas de privation de liberté. La question du droit de vote des personnes détenues devra également être réexaminée.

Selon la CCDH, la Constitution devrait souligner plus explicitement la liberté académique, le droit à l'expression artistique, la diversité culturelle et la promotion de la culture.

La CCDH partage l'avis de la doctrine qu'une éventuelle possibilité de saisine plus large de la Cour constitutionnelle, doublée d'un catalogue plus étendu de droits fondamentaux permettrait de prévenir en amont des violations des droits de l'homme – du moins pour ce qui est de la conformité des lois par rapport à la Constitution – et éviterait des divergences d'interprétation par la jurisprudence.

La CDDH conseille de prévoir dans le rapport explicatif une description plus détaillée de l'Etat de droit que celle qui figure dans le commentaire actuel. Finalement la CCDH saluerait et serait prête à participer à un débat plus large sur les droits fondamentaux et les libertés publiques au Grand-Duché de Luxembourg.

Quant à la neutralité de l'Etat en matière religieuse, la CCDH rappelle les engagements internationaux, notamment en ce qui concerne le principe de neutralité et de l'égalité de traitement des religions.

La CCDH invite le législateur à donner notamment suite aux recommandations du groupe d'experts, donc de réformer le système de « reconnaissance » et de financement des organisations cultuelles. Elle recommande d'adapter la Constitution de façon à garantir la neutralité de l'Etat en matière religieuse dans tous les domaines de la vie publique

Au sujet de la justice, la CCDH rappelle, à l'instar du Conseil consultatif des juges européens, que la composition d'un Conseil national de la Justice est déterminante pour garantir l'indépendance des magistrats. En attendant de connaître les propositions concrètes de la réforme et plus particulièrement

concernant la composition et les compétences du futur conseil, la CCDH exprime ses réserves en la matière.

Quant aux droits politiques, la CCDH estime, à l'instar de la Commission de Venise et du Conseil d'Etat, que la nouvelle réforme de la Constitution devrait être l'occasion pour procéder à l'adaptation de l'article actuel portant sur les droits politiques. Toutefois, à l'inverse du Conseil d'Etat, elle suggère que, en ce qui concerne l'exercice des droits politiques, aucune distinction ne soit établie sur ce point, entre citoyens de l'Union non-luxembourgeois et ressortissants de pays tiers.

La CCDH propose la formulation suivante pour le paragraphe 3 de l'article 9 de la Constitution : « La loi organise les droits politiques des personnes qui n'ont pas la nationalité luxembourgeoise. »

Finalement, au regard du principe démocratique, la CCDH considère, en ce qui concerne la structure institutionnelle, et notamment les pouvoirs liés et les fonctions du Grand-Duc, que la Constitution devrait plus clairement afficher le principe démocratique et énoncer notamment dans les diverses dispositions y ayant attrait que les principes de la démocratie et de l'Etat de droit sont obligatoirement respectés dans tous les cas.

Suite à l'adoption par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le 21 janvier 2015 d'un texte pour un nouvel article 117 figurant sous le Chapitre 8, nouvelle Section 3 intitulée « Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses », la CCDH a décidé de compléter sa position concernant notamment la séparation de l'Etat et des cultes par un avis complémentaire.

La CCDH considère qu'il y a lieu, afin de garantir l'égalité de tous et la liberté de conscience, d'intégrer le principe de laïcité dans la nouvelle Constitution, avec la précision que le principe de laïcité comporte une double exigence: la neutralité de l'Etat (séparation des églises et de l'Etat) d'une part, la protection de la liberté de conscience, d'autre part.

Selon la CCDH, le droit à la liberté de religion exclut toute appréciation de la part de l'Etat sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expressions de celles-ci. Ce socle intangible fait partie des traditions constitutionnelles communes aux Etats européens.

La Commission consultative des droits de l'Homme se prononce pour le concept de l'Etat laïc qui n'avantage ou ne discrimine personne en fonction de ses convictions. Il n'appartient pas à l'Etat de favoriser une croyance plutôt qu'une autre. La CCDH voit le rôle de l'Etat limité à la sphère publique sans ingérence quelconque dans le fonctionnement des communautés religieuses sauf la répression d'éventuelles infractions commises à l'occasion de l'exercice des libertés de cultes garanti par la constitution.

La CCDH estime que dans l'article 117 tel que proposé se pose une question d'interprétation du terme « reconnaissance », pour autant qu'il soit prévu que l'Etat peut reconnaître des communautés religieuses.

L'utilisation de ce terme pourrait laisser penser que l'Etat se prononce implicitement ou explicitement sur la légitimité de telle ou telle croyance religieuse, voire lui associe un jugement de valeur.

S'il est incontestable que l'Etat, malgré sa neutralité à l'égard des cultes, peut appuyer certaines valeurs religieuses notamment pour leur caractère universel, il pourra aisément le faire sans avoir « reconnu » telle ou telle communauté religieuse. Au vu de la difficulté d'interprétation du terme « reconnaissance » dans le contexte donné, la CCDH propose d'enlever dans l'article 117 tel que proposé toute référence à une éventuelle reconnaissance par l'Etat de communautés religieuses.

La CCDH formule une recommandation pour une inscription claire et précise du principe de laïcité dans la Constitution. Elle s'oppose à ce que l'Etat puisse porter une quelconque appréciation sur la légitimité des croyances religieuses, de sorte qu'afin d'éviter tout malentendu à ce propos, il est proposé de rayer dans la deuxième phrase de l'article 117, tel qu'adopté le 21 janvier 2015 par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, *in fine* les termes « ainsi que leur reconnaissance » et dans sa troisième phrase le mot « reconnues ».

*

## LE REFERENDUM DU 7 JUIN 2015

Il est rappelé que le programme gouvernemental 2013-2018, dans un chapitre intitulé « Renouveau démocratique », prévoyait l'organisation de deux référendums dans les termes suivants :

> « Les partis de la coalition gouvernementale entendent finaliser l'adoption d'une nouvelle Constitution, axée sur la modernisation des institutions et le renforcement des droits et libertés fondamentaux. […] Au courant de l'été 2014, les partis de la coalition organiseront des forums-citoyens en vue d'un large débat sur les défis et objectifs des changements et en vue d'une adhésion de la majorité des citoyens à la nouvelle Constitution.
>
> Ensuite, en 2015 le peuple sera consulté par voie de référendum sur des questions essentielles, notamment :
>
> – Le financement des ministres des cultes ;
> – Les droits politiques des concitoyens non luxembourgeois ;
> – La participation des jeunes dès l'âge de 16 ans au processus politique ;
> – La limite dans le temps des mandats ministériels.
>
> Fin 2015, après un premier vote parlementaire, le texte de la nouvelle Constitution sera soumis, selon la procédure constitutionnelle, à un second vote d'approbation par référendum. »

C'est ainsi qu'en automne 2014, les groupes et sensibilités politiques ont été invités à prendre position sur les quatre questions en relation avec la révision constitutionnelle et à y indiquer, le cas échéant, les questions qu'ils souhaitent également soumettre au référendum consultatif.

Les prises de position des groupes et sensibilités politiques ont été examinées au cours des réunions de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle des 8 et 13 octobre 2014.

La réunion du 22 octobre 2014 a été consacrée à la discussion et à l'approbation du texte de la proposition de loi portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution (cf. doc. parl. n°6738).

Or, suite à l'accord trouvé entre l'Etat et les communautés religieuses établies au Luxembourg fin janvier 2015, il a été décidé de remplacer les articles 22 et 106 de la Constitution actuelle par une nouvelle disposition consacrant la séparation entre l'Etat et les communautés religieuses.

Ce faisant, il a été décidé de retirer la quatrième question de la proposition de loi n°6738 sur le référendum constitutionnel consultatif.

Les discussions qui ont porté sur la proposition de loi n°6738, poursuivies lors des réunions des 14 et 21 janvier 2015, ont abouti à l'adoption d'un projet de rapport le 11 février 2015.

L'article unique de la Loi du 27 février 2015 portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution prévoyait ainsi que « Les électeurs sont appelés à se prononcer le 7 juin 2015 par voie de référendum sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution, en répondant par «Oui», «Jo», «Ja» ou par «Non», «Nee», «Nein» aux trois questions suivantes:

1) « Approuvez-vous l'idée que les Luxembourgeois âgés entre seize et dix-huit ans aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des Députés, aux élections européennes et communales ainsi qu'aux référendums ? »
2) « Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des Députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg? »
3) « Approuvez-vous l'idée de limiter à dix ans la durée maximale pendant laquelle, de façon continue, une personne peut être membre du Gouvernement ? »

Or, le 7 juin 2015, les Luxembourgeois ont rejeté massivement les trois propositions de réformes soumises au référendum.

Vu le résultat du référendum, la Commission a estimé, lors de sa réunion du 10 juin 2015, qu'il n'y avait pas lieu *a priori* de formuler des amendements supplémentaires relatifs à la proposition de

révision 6030. Comme il s'est toutefois avéré lors de la campagne référendaire que l'article 10 donnait lieu à des problèmes d'interprétation, la Commission a adopté un amendement y relatif le 24 juin 2015.

*

## CONSULTATIONS CITOYENNES

### 1. Participation citoyenne

Dans l'intérêt d'une participation optimale des citoyens à l'élaboration de la réforme constitutionnelle, la Chambre des Députés a mis en ligne, en juillet 2015, un site *ad hoc* sous le nom de domaine : www.ärvirschléi.lu.

Les citoyens ont été invités d'introduire, jusqu'au 13 octobre 2015, leurs propositions de révision de la Constitution.

En totalité, 139 citoyens ont déposé des propositions sur le site dédié. Sur l'ensemble des propositions enregistrées, 93 ont été retenues dans un premier temps, suite à une première appréciation effectuée par les membres de la Commission au cours de 6 réunions.

Sur les participants contactés par écrit, 38 citoyens (soit environ la moitié) ont participé à des auditions publiques organisées le 8 juillet 2016, afin de discuter de vive voix les idées publiées.

Il est souligné que c'est la première fois qu'une telle initiative, inusitée par rapport à la façon usuelle de légiférer, a été prise.

Il s'est dégagé des auditions publiques que des modifications devaient être apportées au texte tel qu'élaboré par la Commission.

C'est dans ce contexte que les idées publiées et discutées ont été examinées de manière approfondie par les membres de la Commission lors de 12 réunions qui ont eu lieu entre le mois de juillet et le mois de novembre 2016. Ces travaux ont directement abouti à 8 amendements (sur les 13 amendements parlementaires adoptés le 23 novembre 2016 (cf. doc. parl. 6030[18])).

C'est ainsi que certaines dispositions ont été introduites : notamment celles concernant les droits de l'enfant (article 38, alinéas 3 et 4), le dialogue social (article 40), l'accès à la culture (article 44), la recherche scientifique (article 45), l'initiative populaire (article 77, alinéa 1[er]), et l'Ombudsman (article 82). D'autres dispositions ont été reformulées : il s'agit des dispositions concernant les droits de l'enfant (article 38, alinéa 2) et la protection des animaux (article 43, alinéa 2).

### 2. Groupes de discussion de citoyens

Les 2 et 9 juillet 2016, ont eu lieu des groupes de discussion de citoyens, organisés dans le cadre du projet CONSTITULUX.

Ce projet de recherche, initié par la chaire de recherche en études parlementaires, en partenariat avec la société TNS-ILRES, a comme finalité de contribuer à la compréhension des attentes des citoyens de nationalité luxembourgeoise en matière de réforme constitutionnelle. Plus particulièrement, il propose d'examiner les opinions des Luxembourgeois au regard de la révision constitutionnelle et avec pour objectifs principaux de recherche de :

- Tester des citoyens sur la réforme constitutionnelle et ses principaux enjeux ;
- Informer les décideurs politiques des niveaux de compréhension et d'approbation de la réforme constitutionnelle par des citoyens ;
- Communiquer aux décideurs politiques de nouvelles propositions constitutionnelles faisant consensus parmi lesdits citoyens ;
- Identifier les objets de politiques de communication en direction de groupes cibles et de tous les citoyens lors d'une éventuelle campagne référendaire.

Dans ce contexte, 60 citoyens ont été sélectionnés, d'après des critères sociodémographiques (âge, sexe, situation familiale, niveau d'éducation, secteurs d'activités, actifs, retraités, confessions, opinions philosophiques, etc.) rapportés à la population de nationalité luxembourgeoise, âgée de plus de 16 ans, pour la tenue de groupes de discussions sur le projet de révision constitutionnelle.

Ces citoyens, répartis en cinq groupes, ont été invités à participer à des débats structurés par thèmes sur deux journées. Les panelistes ont été invités à remplir un questionnaire avant et après la tenue des groupes de discussions. L'étude qui en a découlé a permis d'aboutir à des résultats qui peuvent être consultés sur le site suivant :

http://chaireparlementaire.com/files/2016/07/principaux-resultats-de-letude-constitulux.pdf

*

## PRESENTATION DES CHAPITRES

### Chapitre 1er. – *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

Le Chapitre 1er du projet de Constitution regroupe les éléments essentiels qui caractérisent l'Etat luxembourgeois : la forme et le régime politique, le siège de la souveraineté, la langue, le territoire et la nationalité.

Ce chapitre regroupe différentes dispositions qui sont actuellement dispersées à d'autres endroits du texte constitutionnel.

Les règles en vigueur relatifs au Grand-Duc, Chef de l'Etat, sont concentrées au sein du Chapitre 3 du projet.

A l'instar de beaucoup de Constitutions européennes, le texte proposé intègre les symboles de l'Etat, à savoir le drapeau, les armoiries, l'hymne national et la langue, dans la Constitution.

En s'inspirant des Constitutions allemande et française, il a été retenu d'affirmer clairement l'adhésion du Luxembourg au processus d'intégration européenne.

Ce regroupement a été proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012. La Commission partage les vues de la Haute Corporation sur ce point.

Le nouvel ordonnancement du texte constitutionnel est censé améliorer la structure et faciliter la compréhension du texte.

Le projet consacre expressément la notion de l'Etat de droit. Le Luxembourg est un Etat qui admet et respecte la *prééminence* du droit et les principes de la démocratie politique, fondé sur les droits de l'homme.

Le texte reprend la formule consacrée dans la Constitution actuelle de « démocratie parlementaire » (article 51(1)).

Il est précisé que la forme politique du Luxembourg est celle d'une monarchie constitutionnelle, c'est-à-dire d'une monarchie qui n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont expressément attribués par la Constitution.

Le projet de Constitution essaie de répondre avec précision à la question longtemps controversée des règles de la souveraineté.

La souveraineté réside dans la Nation.

Cette notion est à prendre dans un sens large qui se confond de nos jours largement avec celui du peuple. C'est de la Nation seule qu'émanent tous les autres pouvoirs de l'Etat.

La langue luxembourgeoise, jusqu'ici ignorée par la loi fondamentale, est expressément désignée par le nouveau texte comme langue du pays.

Le multilinguisme, basé sur le luxembourgeois, le français et l'allemand, est également ancré dans le projet de révision qui maintient la question de l'emploi des langues dans le domaine réservé à la loi.

Les dispositions relatives au territoire reprennent l'ensemble des dispositions en vigueur.

Le texte consacre la ville de Luxembourg comme siège des institutions constitutionnelles, ce qui va au-delà du périmètre actuel qui ne mentionne que le siège du Gouvernement.

Enfin, la section relative à la nationalité n'apporte pas de modification de fond par rapport aux dispositions actuellement en vigueur.

### Chapitre 2. – *Des droits et libertés*

Le chapitre 2 du projet de Constitution regroupe les droits fondamentaux, les libertés publiques et les objectifs à valeur constitutionnelle.

L'importance des droits fondamentaux pour tout pays et toute société démocratique est indéniable. Déjà le premier texte constitutionnel luxembourgeois de 1841 avait dédié un chapitre entier aux Luxembourgeois et à leurs droits. La Constitution actuelle datant de 1868 a certes connu quelques modifications au sujet des droits et libertés, mais la conception de base des droits fondamentaux du texte actuel n'a guère changé.

La protection des droits et libertés au Luxembourg est garantie par la Cour Constitutionnelle qui est régulièrement amenée à se prononcer sur la conformité d'une ou de plusieurs dispositions législatives avec les droits et libertés garantis par la Constitution, lorsqu'un juge luxembourgeois saisit à titre préjudiciel la Cour d'une question sur demande d'un justiciable qui estime que son droit individuel est lésé par l'action du législateur.

Alors que l'énoncé des droits fondamentaux de la Constitution luxembourgeoise semble être assez succinct, les Luxembourgeois bénéficient également de la protection des droits fondamentaux garantis par des textes internationaux que le Luxembourg a inclus dans son droit positif, dont notamment la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La proposition de révision ajoute toute une série de nouveaux droits et libertés au chapitre 2, pour la formulation desquels les auteurs se sont inspirés de textes constitutionnels étrangers et de textes internationaux. Bien que le texte nouveau ne reprenne pas toutes les dispositions des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, ce qui n'est guère possible, le nouveau catalogue des droits et libertés dans la Constitution luxembourgeois compte de nombreuses innovations tel que par exemple le droit d'asile indépendant des obligations qui découlent de textes internationaux.

Ce chapitre fait l'objet d'un nouvel agencement par rapport à la Constitution actuellement en vigueur. La proposition de révision initiale avait prévu une structure nouvelle agencée, à l'instar de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne, autour des mots-clés de dignité, égalité et libertés complétés par les termes « solidarité et citoyenneté » qui auraient regroupé les garanties dans le domaine social et économique et dans celui de l'environnement, ainsi que les droits du citoyen face à l'administration publique.

Or, dans un souci de cohérence et de lisibilité, la Commission a décidé de reprendre la structure proposée par le Conseil d'Etat qui tient compte de la spécificité que, dans la Constitution luxembourgeoise, le libellé des droits et libertés, à côté de leur énoncé, détermine également l'étendue du domaine réservé à la loi. En effet, tandis que les droits fondamentaux constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles, la réalisation des libertés publiques requiert en principe l'intervention du législateur et les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct et ne peuvent pas être invoqués en justice.

Alors que les objectifs à valeur constitutionnelle sont regroupés dans une section à part, la Commission tient à souligner que cette manière de procéder n'implique en aucun cas une dévalorisation de ces dispositions.

### *Section 1re. – Des droits fondamentaux*

Les droits fondamentaux dans la section 1re constituent la base de toute vie en société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose d'inscrire dans la Constitution un article nouveau qui énonce l'inviolabilité de la dignité humaine. Tandis que la Constitution luxembourgeoise en vigueur ne connaît pas de disposition expresse au sujet de la dignité de la personne humaine, l'inviolabilité de la dignité figure dans de nombreux textes constitutionnels, comme par exemple le « Grundgesetz » allemand ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'inviolabilité de la dignité humaine est généralement considérée comme base même des droits fondamentaux. Nul autre droit ne peut être utilisé pour porter atteinte à la dignité humaine. De nombreux droits de l'homme expriment directement une mise en application du principe de la dignité humaine, dont les quatre droits élémentaires : le droit à la vie, le droit de ne pas être torturé ou de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants, le droit de ne pas être tenu en esclavage ou en servitude et le droit à la non-rétroactivité de la loi pénale.

Ces quatre droits sont également inscrits dans ce chapitre.

En s'inspirant des dispositions respectives de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention européenne des droits de l'Homme il a été retenu d'inscrire le droit à l'intégrité physique et mentale et le principe de l'interdiction de la torture dans ce chapitre.

L'interdiction de la peine de mort est maintenue.

Les droits à la liberté de pensée, de conscience et de religion ainsi qu'au respect de la vie privée sont renforcés et font partie des droits fondamentaux intangibles dans la proposition de révision.

*Section 2. – Des libertés publiques*

La proposition de révision prévoit l'introduction de nouvelles libertés publiques et la modification d'une série de dispositions de la Constitution actuelle.

Le texte proposé par la Commission innove surtout par l'introduction d'une « clause transversale » qui s'inspire de l'article 52, paragraphe 1er de la Charte de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne et qui dispose que toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Les membres de la Commission suivent donc une proposition de la Commission de Venise qui a relevé que la Constitution devrait indiquer les conditions à respecter par le législateur lorsque celui-ci apporte des restrictions à un droit constitutionnel.

L'égalité des Luxembourgeois devant la loi reste ancrée dans la Constitution. La Commission a décidé d'intégrer dans la proposition de révision les limites de ce principe établi dans de nombreux arrêts de la Cour Constitutionnelle. Ces arrêts prévoient que 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. Cet article est complété par le principe de non-discrimination et la reproduction de l'article 11, paragraphe 2 de la Constitution actuelle qui stipule l'égalité entre femmes et hommes.

La proposition de révision place directement après le principe de l'égalité des Luxembourgeois devant la loi le libellé de l'article 111 de la Constitution actuelle qui dispose que les étrangers, qui se trouvent sur le territoire luxembourgeois, jouissent de la même protection que les luxembourgeois. Cette protection peut être restreinte par la loi.

Les dispositions au sujet de la liberté individuelle restent inchangées par rapport à la Constitution actuelle.

La Commission a décidé de s'inspirer de la Constitution fédérale de la Confédération suisse pour préciser le droit au juge.

Les principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines sont introduits.

Les membres de la Commission ont décidé de préciser dans la proposition de révision que la liberté des cultes n'est pas équivalente à la liberté de religion.

Il est introduit une obligation pour les autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable à toute requête signée par une ou plusieurs personnes qui leur est adressée.

Les libertés publiques seront complétées par le droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel ainsi que par le droit d'asile.

*Section 3. – Des objectifs à valeur constitutionnelle*

Contrairement aux droits fondamentaux et aux libertés publiques, les objectifs à valeur constitutionnelle n'introduisent pas de droit positif individuel à effet direct. Les conséquences juridiques 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. Les objectifs à valeur constitutionnelle ne s'imposent qu'au seul législateur et non pas à l'administration qui ne peut pas être censurée par un objectif à valeur constitutionnelle dans l'application d'une disposition législative.

Pour illustrer la valeur normative des objectifs à valeur constitutionnelle, on peut citer l'exemple de l'objectif de veiller à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. Cet objectif impose au législateur de prendre les initiatives nécessaires pour permettre à toute personne

de disposer d'un logement décent. Il ne crée par contre pas un droit individuel au logement invocable en justice.

Un certain nombre des objectifs à valeur constitutionnelle nouvellement introduits dans la Constitution résultent de la participation citoyenne initiée par la Chambre des Députés dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision. La plupart des idées publiées sur le site internet www.ärvirschléi.lu concernaient en effet le chapitre 2.

Après des auditions publiques, qui ont été organisées afin de discuter de vive voix avec les participants de leurs contributions, la Commission a proposé, d'une part, de compléter le texte par des articles/alinéas nouveaux et, d'autre part, de reformuler certaines dispositions.

Ces nouveaux objectifs à valeur constitutionnelle imposeront à l'Etat de :

– veiller à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement et à ce que chaque enfant puisse exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne, en considération de son âge et de son discernement ;
– reconnaître aux animaux le statut d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et de veiller à protéger leur bien-être ;
– garantir l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel et promouvoir la protection du patrimoine culturel ;
– promouvoir la liberté de la recherche scientifique ;
– garantir le dialogue social.

Les autres objectifs concernent la protection de la famille et de l'intérêt de l'enfant, le droit au travail, les droits des personnes atteintes d'un handicap, le droit au logement et la protection de l'environnement.

### Chapitre 3. – *Du Grand-Duc*

Le chapitre 3 regroupe l'ensemble des dispositions relatives au Grand-Duc à l'exception de celles en relation avec le Parlement.

Le Luxembourg étant une monarchie constitutionnelle, le Grand-Duc remplit la fonction de Chef de l'Etat.

Le Grand-Duc n'intervient plus dans l'exercice du pouvoir législatif.

Les pouvoirs formels que le nouveau texte réserve au Chef de l'Etat ne peuvent être exercés qu'avec le contreseing ministériel.

Le projet de Constitution maintient dans le chef du Chef de l'Etat le droit de faire les traités, le droit de prendre les mesures d'exécution des lois, le droit de grâce et le droit de conférer des ordres.

Ces pouvoirs attribués au Chef de l'Etat sont encadrés par la loi.

Le budget accordé aux membres de la Famille grand-ducale, limitativement énumérés dans la Constitution, est voté annuellement par la Chambre des Députés.

L'administration du Chef de l'Etat se voit attribuer la personnalité juridique. Il lui appartient d'organiser son administration. C'est dans ce cadre, le cas échéant accompagné d'une loi, que pourra être réglé la question de la gestion du patrimoine privé de la Famille grand-ducale affecté à la fonction de Chef de l'Etat.

Le droit du Grand-Duc de conférer des titres de noblesse est limité aux membres de la Famille grand-ducale.

Le projet de Constitution innove surtout en ce qui concerne la nouvelle section 2 de ce chapitre en ce qu'elle règle en détail l'ensemble des questions relatives à l'accession à la fonction de Chef de l'Etat, à l'abdication et à la régence.

Une large partie de ces règles sont actuellement déterminées par le Pacte de famille de la maison de Nassau du 30 juin 1783.

La Commission, en accord avec le Conseil d'Etat, a jugé indispensable d'intégrer toutes les dispositions qui concernent le Chef de l'Etat dans le corps même de la Constitution au lieu de faire une référence à une convention d'ordre privé qui ne s'inscrit que difficilement dans notre ordre politique national.

L'ancrage constitutionnel permet aussi de lever toute insécurité juridique dans ce domaine

D'une façon générale, l'intervention de la Chambre des Députés dans les procédures qui encadrent l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat se trouve renforcée.

Si l'ordre de succession est préétabli par la Constitution, le Parlement intervient en cas de succession vacante, d'exclusion de l'ordre de succession et de régence.

Dans certaines hypothèses et en attendant que la fonction de Chef de l'Etat soit de nouveau attribuée, le Gouvernement, agissant comme organe collégial, exerce momentanément les pouvoirs que la Constitution réserve au Grand-Duc.

Il ne saurait y avoir une vacance de pouvoir.

Le projet de Constitution règle deux cas de figure qui sont actuellement ignorés par la loi fondamentale : l'incapacité temporaire d'exercer la fonction de Chef de l'Etat et le refus d'exercer la fonction selon les dispositions constitutionnelles.

Si, dans le premier cas, la Chambre désignera un Régent sur proposition du Gouvernement, dans le second cas, le Gouvernement propose au Parlement de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.

La décision du Parlement doit se faire à la majorité qualifiée, le Conseil d'Etat entendu en son avis.

Le projet de Constitution maintient la fonction de « lieutenant-représentant du Grand-Duc » qui permet au Grand-Duc de déléguer certaines tâches au futur Chef de l'Etat, facilitant ainsi une transmission douce des pouvoirs à la tête de l'Etat.

### Chapitre 4. – *De la Chambre des Députés*

Le chapitre consacré à la Chambre des Députés réorganise les dispositions existantes sans en modifier fondamentalement le contenu. Il est divisé en 5 sections (« De la représentation du pays » ; « De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés » ; « De l'adoption des lois » ; « Des autres attributions de la Chambre des Députés » ; « Du statut du député »).

Les deux modifications les plus substantielles concernent l'initiative populaire et l'obligation d'instituer une commission d'enquête. Lorsque des propositions motivées sont soumises par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins, la Chambre des Députés doit se prononcer en séance publique sur ces intitatives populaires. Lorsqu'un tiers au moins des députés le demande, la Chambre des Députés doit instituer une commission d'enquête.

Est également désormais fixé par la Constitution la première réunion de la Chambre des Députés en séance publique le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.

Un article est désormais consacré à l'hypothèse des élections anticipées. Celles-ci ne peuvent être fixées par le Chef de l'Etat que lorsque la Chambre des Députés rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. Dans l'hypothèse de la démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat demande l'assentiment de la Chambre des Députés – qui doit être donné à la majorité absolue de ses membres – avant de fixer des élections anticipées.

La Commission a fait le choix de maintenir dans le corps du texte de nombreuses dispositions relatives aux règles de fonctionnement interne de la Chambre des députés, tels que la désignation de son bureau, les modalités du vote, la subdivision ou encore le principe de l'indemnisation des députés. La subdivision de la législature en sessions est supprimée.

En ce qui concerne les incompatibilités, il est désormais dit expressément que le mandat de député est incompatible avec les emplois et fonctions publics à déterminer par la loi. L'énumération des autres incompatibilités est limitée, alors qu'il n'est fait référence qu'aux membres du Gouvernement et du Conseil d'Etat avec la précision que l'incompatibilité peut être étendue à d'autres mandats politiques par la loi.

### Chapitre 5. – *Du Gouvernement*

La Constitution actuelle ne réserve que quelques articles au Gouvernement qui y est essentiellement décrit dans ses relations avec le Grand-Duc.

Le projet de Constitution confère au Gouvernement, qui constitue en fait l'organe politique déterminant du pouvoir exécutif, la place institutionnelle qui lui revient dans une démocratie parlementaire.

Conformément à la théorie moniste en droit parlementaire, le Gouvernement existe que sous la seule condition d'être soutenu par une majorité à la Chambre des Députés, même si la nomination des membres du Gouvernement est effectuée par arrêté grand-ducal.

Le Gouvernement qui dirige la politique générale de l'Etat est présidé par un Premier Ministre.

*« Primus inter pares »*, le Premier Ministre n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les autres membres du Gouvernement.

Il a essentiellement une fonction de coordination au sein du Gouvernement qu'il représente devant la Chambre des Députés dans les situations qui engagent le Gouvernement dans son ensemble.

Si le texte sous examen ne comporte plus d'indication sur un nombre minimum de ministres, il mentionne à côté du Premier Ministre les fonctions de Vice-premier ministre, de ministre et de secrétaire d'Etat.

La tâche de l'organisation du Gouvernement incombe au Gouvernement. Actuellement la Constitution réserve ce pouvoir de façon formelle au Grand-Duc.

Le projet de Constitution consacre la pratique des questions de confiance respective des motions de censure concernant le Gouvernement.

Le refus de la confiance entraîne la démission du Gouvernement qui continue provisoirement à conduire la politique générale. Le Gouvernement démissionnaire dispose donc de la plénitude de ses pouvoirs sans devoir se limiter à la gestion des affaires courantes.

Le Gouvernement dans son ensemble ainsi que les membres du Gouvernement pris individuellement sont responsables devant le Parlement.

Le projet de Constitution institue un régime de responsabilité qui s'apparente à celui applicable aux députés.

Le système archaïque en vigueur, difficilement applicable et juridiquement contestable, de la mise en accusation des membres du Gouvernement par la Chambre des Députés est abandonné.

Le système préconisé se rapproche davantage du droit commun.

L'initiative de la poursuite pénale est réservée au Parquet.

L'affaire ne pourra pas être portée devant une juridiction spéciale.

Par contre, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation – en dehors de l'exécution d'une peine – d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre.

Afin de garantir une certaine flexibilité face à la diversité des situations qui peuvent se présenter, la Commission a renoncé à régler formellement la phase qui précède la nomination du Gouvernement qui a notamment trait à la désignation d'un informateur ou formateur.

### Chapitre 6. – *Du Conseil d'Etat*

Le chapitre comporte deux articles, le premier ayant trait aux attributions du Conseil d'Etat, le second à son organisation.

Le texte dispose désormais expressément que le Conseil d'Etat mentionne – dans son avis sur les projets et propositions de loi sui soumis – lorsque ces derniers sont contraires à la Constitution, aux traités internationaux, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit. Il est également précisé que le Conseil d'Etat donne son avis – sauf le cas d'urgence – sur les projets de règlements grand-ducaux.

### Chapitre 7. – *De la Justice*

Le chapitre traite de l'organisation de la Justice ; du statut des magistrats ; du Conseil national de la Justice ; de la Cour constitutionnelle et des garanties des justiciables.

Les points les plus débattus furent la création d'un Conseil national de la Justice et la conséquence à réserver à un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle ayant déclaré une disposition inconstitutionnelle.

Une autre question ayant attiré l'attention des membres de la Commission était celle de la création ou non d'une Cour suprême au-dessus des juridictions judiciaires et administratives.

- La création d'un Conseil national de Justice n'était pas prévue dans le texte initial de la proposition de révision n°6030.

  L'idée remonte à une recommandation du médiateur Marc Fischbach dans son rapport d'activité 2006-2007[4] (recommandation n°21).

  Une délégation de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, lors d'un échange de vues avec les membres de la Commission en octobre 2009, suggérait aussi la création d'un tel organe et de nombreux avis rendus partageaient cette idée.

  La Commission a jugé opportun que le Conseil national de la Justice ait une assiette constitutionnelle et non pas seulement législative.

  Lors des discussions il a été, de façon itérative, souligné qu'il est important qu'un projet de loi soit déposé portant création de cet organe afin de pourvoir retenir le libellé exact de l'article instituant ce conseil. Le gouvernement a soumis un avant-projet de loi à la Commission donnant les grandes lignes.

  Les sujets les plus amplement débattus furent ceux relatifs à la compétence de cet organe, à une composition à géométrie variable ou non et à la qualité des membres. Furent aussi abordées les questions relatives au degré de précision de la compétence et de la composition de cet organe dans la nouvelle Constitution.

  La mission d'un tel organe est de renforcer l'indépendance et la transparence de la justice.

  Les membres de la Commission sont tombés d'accord, afin d'éviter une politisation de cet organe, qu'aucun mandataire politique ne deviendrait membre de cette institution. Contrairement à la proposition initiale du médiateur, les membres du Conseil national de la Justice ne seraient pas choisis par un organe politique. La majorité au sein de cette institution devrait être des magistrats. A côté de la magistrature, le barreau ainsi que la société civile devraient être représentés.

  La mission principale du Conseil national de la Justice est de veiller au bon fonctionnement de la Justice et au respect de l'indépendance des magistrats. La composition et l'organisation de ce conseil devront être réglées par une loi, au lieu d'insérer dans la nouvelle Constitution même la composition, tout en précisant que la majorité des membres sera composée par des magistrats.

  Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la Justice.

  Finalement quant à la dénomination, parmi les diverses propositions : Conseil Suprême de la Justice, Conseil Supérieur de la Justice ou Conseil national de la Justice, la Commission s'est mis d'accord sur la dénomination Conseil national de la Justice.

- Une autre question fondamentale traitée fut la future structure du système juridictionnel. Trois solutions étaient dans le débat : (i) celle du maintien de la dualité des ordres de juridictions, judiciaire et administratif, telle qu'existante depuis 1996, donc avec absence d'un pourvoi en cassation contre les arrêts de la Cour administrative au motif que la saisine du juge administratif est déjà précédée par la procédure administrative non contentieuse destinée à sauvegarder les droits des administrés, du moins pour les décisions administratives individuelles. (ii) Une deuxième solution pourrait consister à établir un ordre unique de juridiction, avec comme conséquence la fusion des deux ordres judiciaire et administratif en un seul. (iii) La troisième solution, d'ailleurs préconisée par le gouvernement, pourrait consister à unifier les deux ordres judiciaire et administratif avec au sommet la création d'une Cour Suprême qui assumerait aussi la fonction d'une Cour de cassation unique et qui pourrait aussi reprendre les fonctions de contrôle de constitutionalité des lois[5].

  Lors de la consultation publique, il s'est avéré que la proposition de suppression de la Cour constitutionnelle a suscité un certain étonnement, voire incompréhension auprès des participants. Les membres de la Commission ont décidé de maintenir le système actuel.

- Quant à la conséquence des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle qui prononcent l'inconstitutionnalité d'une disposition, l'article 95*ter* de la Constitution actuelle ne donne aucune précision.

  La proposition de révision reprenait exactement le même libellé que celui de l'article 95*ter* de la Constitution actuelle.

---

4 http://www.ombudsman.lu/uploads/RA/RA2007.pdf

5 http://www.mj.public.lu/actualites/2013/02/Cour_supreme/APL_Cour_supreme_25_fevrier_2013.pdf

Comme l'absence de précision des effets d'un arrêt de la Cour constitutionnelle dans le temps suscitait de nombreuses difficultés d'applicabilité pratique, les membres de la Commission étaient d'accord qu'il faudrait préciser cette disposition. Les discussions ont alors tourné autour du délai endéans lequel l'effet juridique d'un tel arrêt prend effet, voire endéans quel délai le législateur devrait agir le cas échéant.

En se basant finalement sur une formulation inspirée du modèle retenu par la Constitution autrichienne, les membres de la Commission ont retenu que *« 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 par la loi, à moins que la Cour constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. Ce délai ne peut pas excéder 12 mois ».*

### Chapitre 8. – *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*

Le chapitre 8 a été intégré dans la Constitution sur suggestion du Conseil d'Etat. Il se rapporte à certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat et est subdivisé en trois sections.

Il renferme en premier lieu des dispositions qui, à des titres divers, concernent l'administration de l'Etat et touchent à des domaines aussi variés que (i) le régime de publicité des lois et règlements, (ii) le régime de responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public, (iii) les règles entourant les emplois auprès de l'Etat et enfin (iv) l'organisation et les attributions de la force publique.

Alors que la Commission a décidé de laisser le pouvoir de nomination aux emplois publics dans les attributions du Chef de l'Etat au regard de la théorie des compétences liées, elle a préconisé que, dans un souci de transparence et de cohérence, des règles uniformes relatives aux nominations à effectuer par le Grand-Duc soient mises en place. En effet, il est apparu, pour ne citer que cet exemple, que pour certains établissements publics, la loi donne compétence au Grand-Duc de nommer le comité directeur, tandis que, pour d'autres, seul le président est nommé par le Grand-Duc et les autres, élus ou nommés, par les ministres respectifs.

Dans le texte de la proposition de révision constitutionnelle dans sa forme initiale, un chapitre entier fut dédié à la force publique, en ce y compris le rôle du Grand-Duc comme chef suprême de l'armée, voire des formules relatives à la déclaration ou la cessation de guerre. Or, la déclaration de guerre est, de l'avis du Conseil d'Etat, un instrument juridique dépassé, non conforme au droit international. De même, l'économie du texte a été jugée inadaptée pour garantir les droits du Parlement. Ainsi, le texte constitutionnel se limite à affirmer que l'organisation et les attributions de la force publique relèvent du domaine de la loi et confère à la Chambre des Députés le pouvoir d'autoriser une intervention de la force publique en dehors des limites du territoire luxembourgeois. De même, la référence à la garde civique a disparu du texte constitutionnel.

La grande nouveauté de la première section du chapitre 8 réside dans l'inscription dans la Constitution de règles générales de la responsabilité des personnes morales de droit public. Il s'agit en effet d'une application du principe de l'Etat de droit figurant au début du texte constitutionnel. Même si le texte de la Constitution lui-même ne consacre désormais pas directement le principe de la responsabilité civile des personnes morales de droit public, elle invite le législateur à déterminer les conditions, les limites et les modalités du dédommagement. Les personnes morales pouvant être tenues de dédommager sont l'Etat, les communes, syndicats communaux, établissements publics, chambres professionnelles, organes des professions réglementées. Ces différentes personnes sont en principe responsables des dommages causés par leurs mandataires publics respectivement leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. Le texte constitutionnel n'empêche pas le législateur de prévoir par exemple des actions récursoires contre les agents de l'Etat en cas de fautes lourdes commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Le chapitre 8 traite dans sa deuxième section des finances publiques. Dans ce contexte, il convient de souligner plusieurs éléments :

– la Commission a décidé de ne pas inscrire les règles de discipline budgétaire définies par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire dans la Constitution,
– l'exigence d'une loi spéciale pour les aliénations ou acquisitions de propriétés a été étendue aux biens mobiliers. En effet, lors de la dernière crise financière, il s'est avéré utile que l'Etat ait eu la faculté notamment d'acheter des valeurs mobilières dans des sociétés, en l'occurrence des banques,

– les grands principes en matière de finances publiques sont maintenus : unité, universalité, annualité et spécialité du budget et du compte de l'Etat,
– la Constitution reste attachée à l'indépendance de la Cour des comptes. Même si la Cour des comptes est en premier lieu appelée à contrôler la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat, rien n'empêche le législateur de lui confier d'autres tâches, tel le contrôle financier des communes voire des établissements publics.

Le chapitre 8 a enfin trait aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses.

Dans la Constitution actuelle, de même que la proposition de révision constitutionnelle dans sa teneur initiale, les relations entre l'Etat et les communautés religieuses se trouvaient définies à différents endroits. En plus de la consécration de la liberté de religion comme liberté publique, le texte constitutionnel disposait encore que le mariage civil devrait précéder la bénédiction nuptiale et réglait en détail l'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs de culte etc. Le texte constitutionnel obligeait enfin l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes.

Depuis le dépôt de la proposition de révision constitutionnelle initiale, la Chambre des Députés avait invité le Gouvernement, via une motion adoptée le 7 juin 2011, entre autres « à continuer sur la voie du conventionnement des communautés religieuses conformément aux dispositions de la Constitution et dans le respect des conditions fixées dans la motion unanimement votée par la Chambre des Députés en date du 18 juin 1998 » et « à instituer un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ». Le groupe d'experts présentait son rapport final le 3 octobre 2012 à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Dans la suite, aucune vision consensuelle sur le futur cadre des relations entre l'Etat et les communautés religieuses n'a pu être dégagée parmi les groupes et sensibilités politiques de la Chambre des députés.

Ce n'est qu'en janvier 2015, à la suite de l'accord trouvé entre le gouvernement et les communautés religieuses sur le futur conventionnement de celles-ci, qu'un compromis de texte est trouvé en commission. La disposition est ensuite remodelée sur base des observations émises par le Conseil d'Etat.

Retenons enfin que les principes guidant à l'avenir les relations entre l'Etat et les églises et les communautés religieuses sont au nombre de trois :

– les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat,
– les relations entre les premières et l'Etat seront réglées par la loi,
– la loi peut également tracer les contours des conventions à conclure entre l'Etat et les églises et communautés religieuses.

### Chapitre 9. – *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*

Le chapitre 9 traite des établissements publics sous tutelle étatique et des organes professionnels, ces derniers comprenant d'une part les chambres professionnelles et d'autre part les organes des professions libérales. En regroupant les dispositions relatives auxdites personnes juridiques sous un même chapitre, la Commission a fait sienne des suggestions du Conseil d'Etat.

Il importe dans ce contexte de relever que la Constitution actuelle ne souffle mot des chambres professionnelles. Leur régime résulte de la loi du 4 avril 1924 portant création des chambres professionnelles à base élective, telle que modifiée.

En conférant aux chambres professionnelles un « rang constitutionnel », la Commission reconnaît, d'une part, l'importance de celles-ci dans le paysage institutionnel luxembourgeois. Leur reconnaissance constitutionnelle permet, d'autre part, de résoudre des problèmes du passé. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs rappelé dans son premier avis : « Les problèmes rencontrés lors de la discussion de l'actuelle législation sur la Chambre de commerce avaient tenu notamment à l'impossibilité d'accorder à celle-ci un pouvoir réglementaire, pour autant que son statut d'organe professionnel indépendant de l'Etat fût maintenu. ».

Tandis que les chambres professionnelles et établissements publics créés par la loi disposent de la personnalité juridique du fait de la Constitution, le législateur dispose de plus de latitude en ce qui concerne les organes représentatifs des professions libérales. Il peut, mais n'est pas obligé, de les doter de la personnalité juridique.

### Chapitre 10. – *Des communes*

Le chapitre 10 détermine le régime constitutionnel dans lequel évoluent les communes luxembourgeoises. Les communes, dont la définition n'a pas changé, restent le seul vecteur de la décentralisation territoriale. Les conseils communaux continuent à être élus via des élections directes et le pouvoir exécutif communal est exercé par le collège échevinal.

La proposition de révision constitutionnelle, dans sa teneur initiale, ne comportait pas beaucoup de changements par rapport à la Constitution en vigueur. C'est au cours des travaux en commission que la structure du texte constitutionnel relatif aux communes a été plus fondamentalement réagencée.

Désormais le texte constitutionnel dispose que les élections au niveau communal sont non seulement directes, mais se font sur base du suffrage universel et par vote secret. Les modalités entourant ces élections, de même que les conditions d'électorat et d'éligibilité sont déterminées par la loi.

Il importe également de relever les points suivants. Le texte constitutionnel précise désormais que :

– les communes ont droit aux ressources financières pour les missions leur conférées par la loi, p.ex. lorsqu'elles participent à la mise en œuvre de l'enseignement ;
– dans les matières réservées à la loi, le pouvoir réglementaire des communes est soumis aux mêmes réserves que celui des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales ; il en est de même de la hiérarchie des normes où ces règlements communaux se situent à un rang normatif inférieur aux règlements grand-ducaux ;
– les communes peuvent créer des établissements publics communaux ;
– la gestion communale reste soumise à la surveillance étatique ; l'autonomie communale est en quelque sorte renforcée en raison du fait que la loi devra « limitativement » énumérer les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance et du fait que seuls les actes communaux contraires à l'intérêt général (et non plus incompatibles avec l'intérêt général) pourront être suspendus ou annulés ;
– il appartient désormais au Gouvernement en conseil – et non plus au Grand-Duc – de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Ce faisant, la Commission a en partie tenu compte d'une des observations émises par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, qui considérait que le droit de dissoudre le conseil communal paraissait quelque peu exorbitant et qu'il fallait davantage encadrer ce pouvoir par un avis ou par une proposition du gouvernement.

### Chapitre 11. – *De la révision de la Constitution*

Le chapitre 11 consacre le caractère immuable de la Constitution qui ne peut être révisée qu'en suivant une procédure complexe.

Le projet reprend le libellé de l'actuel article 113 de la Constitution qui « interdit toute suspension d'une disposition constitutionnelle ». Ceci vaut également en période de crise nationale ou internationale.

Le système en vigueur en matière de révision de la loi fondamentale, introduit par une loi du 19 décembre 2003, est intégralement maintenu.

Il s'agit d'un mécanisme de révision à deux temps plus souple que celui inscrit dans le texte de 1868 qui prescrivait une dissolution de la Chambre des Députés à la suite d'une déclaration de révision.

Il est prévu que le second vote à la majorité qualifiée des deux tiers des députés peut être remplacé par un vote par référendum.

Il est généralement admis qu'il sera fait usage de cette faculté du recours aux électeurs pour l'adoption définitive de ce projet de Constitution.

### Chapitre 12. – *Des dispositions finales*

Le dernier chapitre du projet de Constitution a pour objet de régler les questions soulevées par la transition entre la Constitution en vigueur, qui est abrogée, et la nouvelle Constitution.

Les institutions en place au moment de l'entrée en vigueur du nouveau texte le resteront.

Par contre, les dispositions légales ou réglementaires contraires à la nouvelle Constitution ne pourront plus s'appliquer à l'avenir.

Afin de lever toute ambiguïté juridique, il est par ailleurs précisé que les règles de succession au trône décrites à l'article 55 du projet ne s'appliqueront pas rétroactivement, mais pour la première fois à la succession du Grand-Duc Henri.

Au lieu de procéder à une mise en vigueur par étapes du nouveau texte, la Commission a finalement opté pour une mise en vigueur complète, tout en la différant de six mois environ à compter de sa publication au Journal officiel.

Ce délai devrait permettre de procéder en temps utile à une adaptation des textes législatifs et réglementaires pour les rendre conformes à la nouvelle Constitution. La Commission a établi un inventaire des lois à faire ou à compléter afin de permettre une mise en vigueur parfaite de la nouvelle Constitution (cf. Annexe 2).

*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Chapitre 1er.– *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1.– De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la souveraineté*

*Article 1er*

L'article 1er maintient le libellé de l'article 1er de la Constitution actuelle, à l'exception de la dénomination « Grand-Duché de Luxembourg » qui figure à l'article 2.

*Article 2*

L'article 2 reprend, dans la première phrase de l'alinéa premier, le libellé de l'article 51, paragraphe 1er de la Constitution.

Cette disposition plaçant le Grand-Duché de Luxembourg sous le régime de la démocratie parlementaire avait été inscrite dans la Constitution actuelle lors de la révision du 21 mai 1948.

La notion de *« démocratie parlementaire »* qui approfondit celle d'*« Etat démocratique »* de l'article 1er, est synonyme de « démocratie représentative » annonçant les règles qui définiront la place de la Chambre des Députés au sein des institutions constitutionnelles ; elle n'exclut pas le référendum consultatif tel que la Constitution actuelle le connaît.

La plupart des Constitutions modernes définissent le régime politique de l'Etat.

Ainsi, il est précisé que la forme politique du Grand-Duché de Luxembourg est celle d'une monarchie constitutionnelle.

A l'alinéa 2, il est rappelé que l'Etat de droit (*« Rechtsstaat »*, *« rule of law »*) est un Etat qui admet et respecte la prééminence du droit.

Enfin, la dénomination « Grand-Duché de Luxembourg » figure à l'alinéa 3.

*Article 3*

L'article 3 reprend la première phrase du paragraphe 1er de l'article 32 de la Constitution actuelle, en remplaçant les termes « puissance souveraine » par celui de « souveraineté ». L'ajout des termes « dont émanent les pouvoirs de l'Etat », inspiré de diverses Constitutions européennes, en particulier de la Constitution espagnole, vise à faire une distinction nette entre l'exercice de la « souveraineté » et l'exercice des « pouvoirs de l'Etat »

*Article 4*

A l'instar d'autres Constitutions européennes, l'article 4 évoque les symboles de l'Etat qui sont la langue, l'emblème national, les armoiries et l'hymne national.

En ce qui concerne le régime linguistique, la formulation inclusive et la suppression de toute référence aux matières visent à garder une certaine flexibilité dans la réglementation de l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande par voie législative.

La graphie de « Ons Hémecht » est adaptée à celle figurant dans la loi du 27 juillet 1993 modifiant et complétant la loi du 23 juin 1972 sur les emblèmes nationaux, à savoir « Ons Heemecht ».

*Article 5*

L'article 5 prévoit l'ancrage international du pays en s'inspirant des Constitutions française et allemande[6]. La question de la renonciation temporaire à l'exercice de certains droits liés à la souveraineté – alors surtout que le caractère temporaire de cette mesure constituerait dorénavant l'une des fictions nouvelles inscrites dans le texte constitutionnel – et, par ricochet, l'intervention du Parlement luxembourgeois dans le processus décisionnel international, en particulier celui de l'Union européenne, est abandonné jusqu'à présent à l'article 49*bis* de la Constitution actuelle. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'adhésion du Luxembourg à la destinée européenne mérite d'être inscrite dans la Constitution.

*Section 2.– Du territoire*

*Article 6*

Les dispositions de l'article 6 sont reprises de l'article 37, alinéa 5 de la Constitution actuelle, en optant pour une formulation positive.

Tout ce qui touche à une modification de la configuration territoriale, y compris toute adaptation des frontières, est soumis à l'approbation de la Chambre des Députés. L'ajout d'après lequel cette loi doit être *« adoptée à la majorité qualifiée »* répond à la remarque faite dans l'avis de la Commission de Venise[7] suggérant de prévoir une loi à majorité spéciale dans l'hypothèse de la cession, de l'adjonction ou d'un échange de territoire.

*Article 7*

L'article 7 reprend le texte actuel de l'article 2. L'omission de la référence aux arrondissements administratifs fait suite au constat que le recours à la loi dans ce domaine risque d'alourdir les procédures.

*Article 8*

L'article 8 reprend partiellement l'article 109 de la Constitution actuelle qui dispose : « La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement », qui « ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves ».

Afin d'éviter qu'une énumération d'une ou plusieurs institutions puisse créer des problèmes d'interprétation quant au siège des autres institutions, il est simplement fait référence aux institutions constitutionnelles.

La deuxième phrase de l'article 109 précité n'est pas reprise, eu égard aux doutes qu'une telle disposition pourrait engendrer. On pourrait s'interroger en effet sur la faculté laissée aux institutions non énumérées de déplacer elles aussi leur siège. De plus, en cas d'urgence, les institutions devront prendre les décisions qui s'imposent, que celles-ci soient prévues en détail par la Constitution ou non.

*Section 3.– De la nationalité et des droits politiques*

*Article 9*

L'article 9 reproduit les dispositions de l'alinéa 1$^{er}$ de l'article 9 de la Constitution actuelle.

---

6 – Constitution française, art. 88-1: „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."

– Loi fondamentale allemande, art. 23, paragraphe 1$^{er}$: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3."

7 Cf. avis intérimaire n° 544/2009 sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg, adopté par la Commission de Venise (Commission européenne pour la démocratie par le droit) du Conseil de l'Europe lors de sa 81e réunion (11-12 décembre 2009), point 26.

*Article 10*

L'alinéa 1er de l'article 10 traite des droits politiques des Luxembourgeois, ayant ou non leur résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg.

Afin de lever toute insécurité juridique, il est précisé à l'alinéa 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 semble en effet que la disposition actuelle de l'alinéa 3 de l'article 9 de la Constitution actuelle disposant que « Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. » fasse l'objet d'une interprétation extensive. D'aucuns interprètent ces dispositions en prétendant qu'elles visent aussi le droit de vote des résidents non-Luxembourgeois aux élections législatives.

*Article 11*

L'article 11 reprend les dispositions du paragraphe 2 de l'article 10*bis* de la Constitution actuelle.

## Chapitre 2.– *Des droits et libertés*

### *Section 1re.– Des droits fondamentaux*

*Article 12*

Le premier article de ce chapitre énonce la valeur du respect de la dignité humaine. L'inviolabilité de la dignité humaine constitue le fondement même des droits fondamentaux.

La Déclaration Universelle des droits de l'Homme retient en principe dans son préambule « que la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ».

*Article 13*

Le paragraphe 1er énonce le droit à l'intégrité physique et mentale, à l'instar des dispositions figurant à l'article 3, paragraphe 1er de la Charte de l'Union européenne. La consécration constitutionnelle de ce concept et les droits qui en découlent constituent un élément fondamental de protection des droits et des libertés et assurent une plus-value certaine aux citoyens.

Le paragraphe 2, alinéa 1er, retient le principe de l'interdiction de la torture en reprenant le texte inscrit dans la Convention européenne des droits de l'Homme : « Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. »

L'alinéa 2 reprend l'article 18 de la Constitution qui rappelle que la peine de mort ne peut être établie.

*Article 14*

L'article 14 inscrit le droit intangible à la liberté de pensée, de conscience et de religion parmi les droits fondamentaux consacrés par la Constitution comme étant inhérents à la nature de l'Homme. Cette approche est également consacrée à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme[8].

---

8 Convention européenne des droits de l'Homme, article 9 :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

*Article 15*

L'article 15 s'inspire de l'article 11, paragraphe 3 de la Constitution actuelle, en adoptant une formulation légèrement différente. La formulation retenue est proche de celle de la Constitution néerlandaise[9].

*Section 2. – Des libertés publiques*

*Article 16*

Le paragraphe 1er, alinéa 1er reprend le paragraphe 1er de l'article 10bis de la Constitution actuelle.

Afin de tracer les limites du principe, l'alinéa 2 intègre le libellé régulièrement reproduit par la Cour constitutionnelle dans ses arrêts rendus sur le fondement de l'article 10*bis*, paragraphe 1er de la Constitution actuelle.

Au paragraphe 2 figure le principe de non-discrimination qui est le corollaire nécessaire du principe d'égalité.

Le paragraphe 3 reprend le libellé de l'article 11, paragraphe 2 de la Constitution actuelle.

*Article 17*

L'article 17 reproduit les dispositions de l'article 111 de la Constitution actuelle.

*Article 18*

L'article 18 reproduit les dispositions de l'article 12 de la Constitution actuelle.

*Article 19*

L'alinéa 1er, inspiré de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, consacre le droit au juge, tel que prévu, en particulier, dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'alinéa 2 reproduit la disposition de l'article 13 de la Constitution actuelle qui signifie que le juge compétent doit être déterminé à l'avance et ne peut être établi *ad hoc* ou *ad personam*.

*Article 20*

Le libellé de l'alinéa 1er de l'article 20 reprend l'article 14 de la Constitution actuelle.

Les alinéas 2 et 3 introduisent la prohibition de toute condamnation pour des actes ou omissions qui, au moment où ils furent commis, ne constituaient pas des infractions au sens de la loi, ainsi que l'interdiction de prononcer une peine plus forte que celle applicable au moment où l'infraction fut commise. Il s'agit d'une consécration constitutionnelle des principes de la légalité et de la non-rétroactivité des incriminations et des peines. Ces principes sont également énoncés dans la Charte de l'Union européenne (article 49) et dans la Convention européenne (article 7).

*Article 21*

L'article 21 reproduit les dispositions de l'article 15 de la Constitution actuelle.

*Article 22*

L'article 22 reproduit les dispositions du paragraphe 1er de l'article 110 de la Constitution actuelle.

*Article 23*

L'article 23 reproduit les dispositions de l'article 24 de la Constitution actuelle, sauf à ne pas limiter la liberté de manifester ses opinions à la seule parole ni à reprendre l'ajout *« en toutes matières »* qui semble dénué de toute signification.

*Article 24*

L'alinéa 1er s'inspire de l'article 19 de la Constitution actuelle.

---

9 Constitution néerlandaise, art. 10, paragraphe 1er : « Toute personne a droit au respect de sa vie privée, sauf restrictions à établir par la loi ou en vertu d'une loi. »

L'alinéa 2 reproduit la disposition de l'article 20 de la Constitution actuelle.

Etant donné que la liberté des cultes n'est pas équivalente à la liberté de religion, il est proposé d'en faire deux alinéas distincts (alinéas 1 et 3) et d'inscrire à l'alinéa 1er relatif à la liberté de religion celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion. La liberté d'adhérer à une religion comporte celle de changer de religion à tout moment. Le terme « opinions » est remplacé par celui de « convictions » employé également par la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et d'autres Constitutions modernes.

*Article 25*

L'article 25 s'inspire de l'article 25 de la Constitution actuelle. Les termes *« La Constitution garantit »* sont omis alors qu'il paraît superfétatoire de mentionner que la Constitution garantit un droit qu'elle consacre. Il suffit dès lors d'écrire que le droit est garanti. La mention particulière que ce droit n'existe que pour les assemblées *« sans armes »* est superflue. Il est évident que la puissance publique doit interdire des rassemblements armés pour des raisons d'ordre et de sécurité publics.

*Article 26*

L'article 26 reprend sous une forme légèrement modifiée l'article 26 de la Constitution actuelle en disposant que le droit d'association est garanti. A l'instar de l'article 25, les termes : *« La Constitution garantit »* sont omis.

*Article 27*

L'article 27 reproduit les dispositions de l'article 32bis de la Constitution actuelle.

*Article 28*

L'article 28 s'inspire de la disposition du paragraphe 4, deuxième phrase, de l'article 11 de la Constitution actuelle.

La liberté syndicale représente une forme particulière de la liberté d'association au même titre que le droit d'association dans le cadre d'un parti politique. Dans la mesure où les syndicats constituent des associations, il y a lieu de ranger l'article en question derrière l'énoncé du droit d'association. Le libellé *(« Les libertés syndicales sont garanties »)* souligne l'existence de ces libertés même en l'absence d'une loi. Le droit de grève est également garanti par la Constitution. La loi n'intervient que pour en organiser l'exercice en imposant notamment une procédure de conciliation préalable obligatoire ou, le cas échéant, le maintien d'un service minimum en cas de grève.

*Article 29*

L'article 29 s'inspire de la première phrase de l'article 27 de la Constitution actuelle. La deuxième phrase, qui réserve aux autorités constituées le droit d'adresser des pétitions en nom collectif, est supprimée.

Afin de distinguer le dispositif de celui prévu par l'article 80, le terme « pétition » a été remplacé par celui de « requête », qui est plus large et plus cohérent avec la terminologie de l'alinéa 2.

L'alinéa 2 crée une obligation constitutionnelle à charge des autorités publiques de répondre dans un délai raisonnable aux demandes des requérants.

*Article 30*

L'article 30 s'inspire de l'article 28 de la Constitution actuelle.

L'alinéa 1er énonce l'inviolabilité des *« communications »* de *« toute personne »*. Le principe de l'inviolabilité des communications n'est pas absolu. Il est renvoyé dans ce contexte aux écoutes téléphoniques autorisées en justice, aux saisies judiciaires de courriers, au droit des curateurs d'ouvrir le courrier des faillis et aux contrôles du courrier des détenus. Dès lors des restrictions sont prévues dans le deuxième alinéa.

*Article 31*

Au vu de la prolifération des traitements de données à caractère personnel, il semble nécessaire d'introduire une disposition spécifique dans la Constitution. Le texte s'inspire largement de l'article 8

de la Charte de l'Union européenne qui est le fondement des actes juridiques européens adoptés et transposés en ce domaine.

Le droit à la protection des données à caractère personnel est inscrit dans la Constitution, tandis que les conditions du traitement des données à caractère personnel sont reléguées à la loi. Cette façon de procéder se justifie d'autant plus que le droit à la protection des données à caractère personnel est garanti par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne faisant partie intégrante de notre droit positif.

Etant donné que le droit à la protection des données à caractère personnel est à considérer comme un droit à l'autodétermination informationnelle, l'article y fait explicitement référence. A souligner toutefois que ce droit ne constitue pas un droit absolu, de sorte qu'il peut être soumis à des restrictions légales. En Allemagne, la notion d'« autodétermination informationnelle » a valeur constitutionnelle suite à un arrêt du *« Bundesverfassungsgericht »* de 1983 *(« Volkszählungsurteil »)* jugeant que : « 1. (…) Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. 2. Einschränkungen dieses Rechts auf « informationelle Selbstbestimmung » sind nur im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig. (…) »

*Article 32*

A l'instar d'autres Constitutions européennes, l'article 32 énonce le droit d'asile parmi les libertés. Le libellé renvoie à la loi pour fixer les conditions du droit d'asile. Ainsi, le constituant luxembourgeois introduit un droit d'asile constitutionnel, distinct du droit d'asile tel que garanti par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative aux réfugiés. Ce droit constitutionnel est mis en œuvre dans le cadre de la législation transposant les directives européennes adoptées à la suite du Traité d'Amsterdam de 1997, traité qui fut à l'origine de la communautarisation de la politique d'asile.

*Article 33*

L'article 23 de la Constitution actuelle est reformulé de fond en comble pour tenir compte de la situation telle qu'elle prévaut dans notre pays ainsi que des différents aspects de la liberté d'enseignement. Le libellé en vigueur ne couvre pas tous les aspects de cette liberté.

Le paragraphe 1er énonce le droit fondamental de toute personne à l'*« éducation »*. Ce dernier terme couvre un domaine plus large que la notion d'*« enseignement »*. L'éducation doit être comprise comme contribution indispensable à l'épanouissement culturel et social de la personnalité auquel peut prétendre toute personne dans une société fondée sur les valeurs démocratiques et le respect des libertés individuelles. Il s'agit d'une responsabilité de la société dans son ensemble mais aussi d'une responsabilité particulière des parents, d'une part, et de l'Etat, d'autre part.

Le paragraphe 2 énonce la mission de l'Etat *(« Staatsauftrag »)* de prendre en main tout ce qui touche à l'enseignement, dont en tout premier lieu l'organisation de l'enseignement public. En confiant à l'Etat la mission d'organiser l'*« enseignement »*, il est fait abstraction des différents échelons – fondamental, secondaire, supérieur – pour ne pas hypothéquer les évolutions législatives futures remettant en cause la subdivision ayant actuellement cours. La mission d'organisation confiée à l'Etat comporte la prérogative de celui-ci de responsabiliser sur certains aspects les communes. Le libellé permet aussi d'alléger le caractère de « matière réservée » inhérent à l'enseignement dans la Constitution actuelle. Il y a lieu de fixer le principe de la gratuité de l'enseignement obligatoire public comme corollaire de son caractère obligatoire.

Le paragraphe 3 érige en principe la liberté de l'enseignement dans la mesure où certaines écoles privées acceptent d'enseigner les programmes agréés par l'Etat et de faire sanctionner l'enseignement dispensé par des examens étatiques en échange de leur subventionnement. Des relations contractuelles devraient suffire pour garantir que ces écoles respectent, en matière d'enseignement, les valeurs constitutionnelles. Il paraît néanmoins prudent de prévoir l'hypothèse où une école se fonderait sur le principe constitutionnel de la liberté d'enseignement pour dispenser des enseignements non conformes à la Constitution tout en renonçant à la sanction de son enseignement par l'Etat ou au soutien financier public. Dès lors, il semble utile de rappeler la nécessité du respect du cadre constitutionnel comme base de tout enseignement. Le deuxième alinéa du paragraphe 3 dispose que l'intervention de l'Etat porte sur la surveillance des écoles privées, la possibilité de l'Etat d'agréer les programmes et de sanctionner les études effectuées, ainsi que la faculté de soutenir une école privée sur le plan financier.

Enfin, le libellé du paragraphe 4 reprend le principe du dernier alinéa de l'article 23 de la Constitution actuelle, assurant la liberté de tout Luxembourgeois de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve de la prérogative de l'Etat de reconnaître les diplômes obtenus.

*Article 34*

L'article 34 reprend en partie les dispositions de l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle. La lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap font l'objet des articles 41 et 42.

*Article 35*

L'article 35 reproduit les dispositions de l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution actuelle.

*Article 36*

L'article 36 reproduit les dispositions de l'article 15 de la Constitution actuelle.

*Article 37*

L'article 37 introduit une « clause transversale » dans la Constitution disposant, à l'instar de l'article 52, paragraphe 1er de la Charte de l'Union européenne et de l'article 18 de la Convention européenne, que toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques par le biais de sources de droits subalternes doit respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. L'introduction de cette disposition transversale dans le texte même de la Constitution permet d'éviter une répétition fastidieuse des mêmes préceptes dans plusieurs articles relatifs aux libertés et d'un renvoi à la loi. Le libellé de cet article nouveau est calqué sur les dispositions afférentes de la Charte de l'Union européenne. Celle-ci évoque la nécessité d'une loi pour apporter des limitations aux libertés individuelles. Pareille précision n'est pas nécessaire dans le présent contexte, alors que toutes les dispositions des articles de la section sous examen, qui prévoient des restrictions aux libertés y énoncées, renvoient de façon expresse à la loi. Par ailleurs, la nouvelle disposition s'inspire des articles pertinents de la Convention européenne qui font référence au caractère nécessaire desdites limitations *« dans une société démocratique »*.

*Article 38*

L'article 38 énonce l'obligation de l'Etat de veiller au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale parmi les objectifs à valeur constitutionnelle. Quant à la notion de *« famille »*, il est admis aujourd'hui que ce concept couvre le lien existant entre un couple, marié, vivant en partenariat légal ou en union libre, voire un couple et ses enfants, mais aussi celui formé par un seul parent et ses enfants.

De nombreuses incertitudes en rapport avec cette notion sont engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle. La notion de *« vie familiale »* inclut-elle les membres de la famille au-delà du noyau dit « nucléaire » (parent/enfant) en y englobant les frères et sœurs, les grands-parents ou encore les couples homosexuels ? La Cour européenne des droits de l'Homme a adopté en la matière une position évolutive, mais en règle générale favorable à toute forme de vie familiale. Le juge luxembourgeois sera amené par la force des choses à s'inspirer dans une large mesure des décisions rendues sur base de l'article 8 de la Convention européenne.

L'alinéa 2 évoque l'obligation de l'Etat de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant. L'inscription dans la Constitution d'une référence à l'intérêt supérieur de l'enfant souligne l'importance qu'il convient d'accorder à la famille comme cellule de base de la vie en société.

Les alinéas 3 et 4 visent à renforcer la protection des droits de l'enfant. Ces nouveaux objectifs à valeur constitutionnelle, qui donnent une suite favorable aux nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne, s'inscrivent dans le principe général de l'intérêt supérieur de l'enfant.

A noter toutefois que ces alinéas n'excluent nullement l'application des articles sur les droits fondamentaux qui sont d'application générale. Ces dispositions visent à tenir compte de la situation spécifique de certaines catégories de personnes.

*Article 39*

L'article 39 reprend, en la reformulant, la disposition de la première phrase du paragraphe 4 de de l'article 11.

*Article 40*

Face aux sollicitations d'ancrer dans la Constitution les partenaires sociaux associés par voie consultative au fonctionnement des institutions de l'Etat, cet article introduit la notion du dialogue social. Cette notion, qui constitue une caractéristique du « modèle luxembourgeois », vise tous les organes professionnels impliqués dans le dialogue social. Elle englobe également l'organisation du dialogue entre employeurs et salariés au niveau de l'entreprise.

*Article 41*

Les droits des personnes atteintes d'un handicap sont inscrits à l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution actuelle.

Il est proposé d'en faire un article à part.

*Article 42*

L'article 42 propose d'inscrire, à l'instar de plusieurs Constitutions d'Etats européens (Portugal art. 65, Espagne art. 47), le droit au logement dans la Constitution.

L'article 42 impose à l'Etat une obligation de moyens visant à veiller à ce que toute personne puisse vivre dans une situation matérielle respectueuse de la dignité humaine. L'obligation de l'Etat de veiller à ce que *« toute personne »* puisse disposer d'un logement approprié doit être vue en relation avec l'objectif de l'Etat de combattre la pauvreté.

Dans une résolution adoptée par la Chambre des Députés en date du 1er février 2007, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a été chargée « d'étudier l'inscription du droit au logement dans la Constitution luxembourgeoise ».

Dans les considérants, les auteurs de cette résolution invoquent la Déclaration Universelle des droits de l'Homme de 1948 qui prévoit dans son article 25.1. que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

Ils citent également, à l'appui de leur résolution, la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, notamment l'article 31 de la Partie I qui précise que « toute personne a droit au logement », et le même article de la Partie II: « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées: 1) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; 2) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; 3) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

*Article 43*

L'alinéa 1er reprend la disposition de l'article 11bis de la Constitution actuelle.

Le libellé de l'alinéa 2 vise à renforcer la protection des animaux en tenant compte des nombreuses idées avancées dans le cadre de la participation citoyenne.

Le terme « protéger » entend prémunir les animaux contre les mauvais traitements leur infligés par les êtres humains.

Quant au terme « qualité », il vaut sans distinction pour tous les animaux.

*Article 44*

L'article 44 tient compte des idées évoquées lors de la consultation citoyenne en matière de protection du patrimoine et de la culture.

L'alinéa 1*er*, qui s'inspire de l'article 23 de la Constitution belge, consacre l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel, c'est-à-dire le droit de tous les résidents d'être initiés, de contribuer et de participer aux activités culturelles, sans distinction de nationalité, d'âge, de sexe ou de situation économique et sociale. Une partie de la population, qu'elle souffre d'un handicap ou qu'elle vive dans une situation économique ou sociale difficile, est exclue de la vie culturelle. Or, la culture, constituant un outil de développement des capacités individuelles et collectives et jouant un rôle important dans la lutte contre l'exclusion sociale, doit être rendue accessible à tous. Il y a donc lieu de garantir l'accès de chaque individu à toute forme de culture, faute de quoi, l'épanouissement personnel ne sera pas possible.

L'alinéa 2 a trait à la protection du patrimoine culturel. Au regard des conflits d'intérêts qui peuvent se présenter en matière de protection du patrimoine culturel, il est censé donner un signal clair de la volonté de l'Etat d'en faire une priorité sociétale. Cette disposition vise tant le patrimoine matériel qu'immatériel.

*Article 45*

En s'inspirant d'une idée résultant de la consultation citoyenne et afin de relever l'importance du développement de la recherche dans une société moderne, cet article introduit une obligation supplémentaire pour l'Etat qui est celle de la promotion de la liberté de la recherche scientifique. Il reviendra à l'Etat de décider de la manière dont il entend promouvoir cette liberté.

A souligner que la liberté de la recherche scientifique n'est pas absolue. Elle devra être exercée dans le respect des droits de l'homme, c'est-à-dire que la protection de l'être humain doit prévaloir sur l'intérêt de la science.

## Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*

### *Section 1.– De la fonction du Chef de l'Etat*

*Article 46*

Les alinéas 1er et 2 reprennent la disposition de la première phrase de l'article 33 de la Constitution actuelle.

L'alinéa 3 s'inspire du libellé de l'article 4 de la Constitution actuelle.

*Article 47*

L'alinéa 1er reproduit la disposition de l'article 32, paragraphe 2 de la Constitution actuelle.

L'alinéa 2 s'inspire de la deuxième phrase de l'article 33 de la Constitution actuelle.

*Article 48*

L'article 48 reproduit la disposition de l'article 45 de la Constitution actuelle.

*Article 49*

L'article 49 reproduit la disposition de l'article 37, alinéa 1er de la Constitution actuelle.

*Article 50*

L'alinéa 1er du paragraphe 1er reproduit la disposition de l'article 36 de la Constitution actuelle.

L'alinéa 2 s'inspire du libellé de l'alinéa 2 de l'article 76 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 2 reproduit la disposition de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 3 propose d'introduire une disposition destinée à faciliter la mise en œuvre des actes juridiques de l'Union européenne.

Le paragraphe 4 s'inspire de l'article 32, paragraphe 4, tel qu'il résulte de la révision du 13 octobre 2017.

Toutefois l'alinéa 5, selon lequel « La Chambre des députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise » est supprimé et remplacé par un nouvel alinéa, inséré sous l'article 73, disposant que « Le Chef de l'Etat ne peut pas fixer des élections anticipées pendant l'état de crise. »

*Article 51*

L'article 51 reproduit la disposition de l'article 38 de la Constitution actuelle.

*Article 52*

L'article 52 reproduit la disposition de l'article 41 de la Constitution actuelle.

*Article 53*

L'Etat accorde au Grand-Duc en tant que chef de l'Etat les moyens financiers qui lui permettent d'exercer ses fonctions avec le prestige et l'indépendance que comporte cette fonction.

L'article 43 de la Constitution en vigueur, qui fixe les moyens budgétaires en faveur du Grand-Duc, prévoit une liste civile de trois cent mille francs-or par an. La Constitution prévoit que cette liste civile peut être changée au commencement de chaque règne, ce qui n'a pas été fait dans le passé. Toutefois, la Constitution permet l'allocation à la Maison Souveraine des sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation.

La formulation de l'article 53 propose de donner une rédaction nouvelle à ces dispositions en tenant compte des considérations suivantes.

La dotation annuelle à l'ancien Chef de l'Etat, est étendu au Régent et au Lieutenant-Représentant, qui ne fait qu'entériner la pratique. Il est proposé d'entériner également la pratique selon laquelle une dotation annuelle est inscrite au budget de l'Etat au profit du Grand-Duc Héritier. En effet, des frais de représentation de Son Altesse Royale le Grand-Duc Héritier sont prévus dans le budget du Ministère d'Etat sous la section 00.0 – Maison du Grand-Duc. Force est de constater que le Grand-Duc Héritier ne bénéficie pas automatiquement dès sa naissance d'une dotation étatique, mais qu'il faut une contrepartie consistant dans des missions de représentation du pays.

On peut renoncer à la règle de fixer au début de chaque règne la dotation annuelle avec la possibilité de l'adapter par la suite moyennant vote d'une loi spéciale, étant donné qu'au regard des fluctuations économiques, des adaptations régulières de la dotation annuelle s'avéreront nécessaires.

L'alinéa 2 de cet article crée en outre la base légale pour permettre au Grand-Duc d'organiser l'administration à son service qui, pour des raisons d'indépendance et de sécurité juridique, jouit de la personnalité civile.

Le bout de phrase « tenant compte de l'intérêt public » vise à souligner que le Chef de l'Etat ne peut pas organiser son administration à sa propre guise.

*Section 2. – De la monarchie constitutionnelle*

*Article 55*

La disposition du paragraphe 1er s'inspire de l'article 3 actuellement en vigueur qui dispose que « La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau (…) ».

L'inscription dans la Constitution luxembourgeoise du principe de l'hérédité des fonctions du Grand-Duc dans la famille de Nassau et la détermination des modalités de la dévolution de la Couronne exigent que le texte se réfère non pas au souverain régnant, mais au premier souverain de la branche régnante de la famille de Nassau, le Grand-Duc Adolphe, qui a régné comme Grand-Duc de Luxembourg du 23 novembre 1890 au 17 novembre 1905.

Le texte proposé, à l'instar de l'article 85 de la Constitution belge, prévoit que la fonction du Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe, ce qui exclut les collatéraux et les alliés.

L'utilisation des mots *« descendance directe »* garantira la suite des générations, celle des mots *« par ordre de primogéniture »* résoudra une fois pour toutes la question de l'égalité des sexes tout en confirmant le principe que les aînés priment les cadets, tandis que celle des mots *« par représentation »* signifie que des personnes décédées, qui figuraient dans l'ordre de succession à une certaine place, laissent cette place à leurs propres héritiers. La deuxième phrase *(« ... nés d'un mariage ... »)* exclut les enfants nés de toute autre forme d'union ainsi que les enfants adoptifs. Ce texte se fonde sur la définition de la filiation biologique donnée par l'article 312 du Code civil. Ce dernier aspect soulève la question de savoir si l'argument constitutionnel, de droit public, en vertu duquel il est de l'essence de la monarchie qu'il n'y a pas de succession élective, l'emporte, en cas de conflit, sur celui tiré du droit privé qui place au même niveau toutes les unions reconnues par la loi, quelle que soit leur forme, et tous les enfants liés à une personne déterminée, que ce soit par un lien de sang ou par un lien juridique. La prévention de litiges éventuels pourrait inciter à la précaution d'examiner nos engagements internationaux, afin de vérifier si les obligations contractées au niveau international n'exigent pas du Luxembourg qu'il fasse valoir des réserves.

L'article 55 doit être mis en relation avec les dispositions du dernier chapitre concernant notamment la mise en application des dispositions de l'article 56. Pour bien marquer que les nouvelles dispositions relatives à la succession au trône ne peuvent produire leurs effets que pour l'avenir, il faut préciser qu'elles ne s'appliqueront qu'aux descendants du Grand-Duc Henri.

Selon le paragraphe 2, alinéa 1er, les personnes figurant dans l'ordre de succession sont libres de s'en exclure par leur propre décision. Cette « renonciation au trône » peut se faire à n'importe quel

moment et doit être entourée d'un certain formalisme – seule la forme écrite de la renonciation permettra d'établir la volonté de la personne renonçante. Elle devra avoir un caractère irrévocable afin que la sérénité que la monarchie est appelée à apporter dans le jeu des institutions étatiques ne soit pas troublée. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'en plus de sa forme écrite, la renonciation doit être rendue publique. En effet, en cas d'abdication ou de décès du Grand-Duc, la Chambre des Députés doit inviter le successeur à se présenter devant elle pour prêter le serment constitutionnel requis, prestation de serment qui est antérieure à l'exercice par le Grand-Duc de sa fonction de Chef de l'Etat ; c'est donc la Chambre des Députés qui doit connaître à tout moment la liste permanente et le rang des personnes faisant partie de l'ordre de succession.

La disposition de l'alinéa 2 vise à permettre à la Chambre des Députés d'intervenir dans l'ordre de succession lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent. Le texte est agencé sur le modèle de l'article 29 précité de la Constitution néerlandaise. Cette solution couvre non seulement l'hypothèse d'une exclusion éventuelle en raison du mariage contracté, mais encore d'autres situations qui pourraient amener la Chambre des Députés à intervenir dans l'ordre de succession. La Chambre des Députés est souveraine dans son appréciation de la situation et peut prendre sa décision à une époque où la succession n'est pas encore ouverte. La décision, adoptée à la majorité qualifiée des députés, ne revêt pas pour autant la forme d'une loi et n'est pas sujette à la procédure législative.

Il est précisé que l'adoption à la majorité qualifiée requiert la réunion de deux tiers des voix, soit quarante sur soixante suffrages des députés.

Le paragraphe 3 prévoit les formalités à respecter en cas d'abdication.

*Article 56*

L'article sous examen a pour objet de régler la question de l'extinction de la dynastie lorsque celle-ci ne peut plus présenter de descendant direct du Grand-Duc Adolphe, en confiant à la Chambre des Députés la mission de prendre une décision veillant au mieux aux intérêts de l'Etat. La décision de la Chambre des Députés doit se situer dans le respect du principe que l'Etat est une monarchie constitutionnelle. Compte tenu de l'importance de la question à trancher, la décision est prise à la majorité qualifiée des députés.

Le texte, tout en s'inspirant de l'article 7, alinéa 2 de la Constitution actuelle, évite la formule surannée de la « succession au trône ».

En outre, le texte présente l'avantage de ne pas lier l'intervention de la Chambre des Députés à l'événement qui ouvre la succession, mais de lui permettre de tirer la conclusion du constat du défaut de successeur bien avant l'ouverture de la succession et de garantir donc un passage sans heurt entre deux dynasties.

*Article 57*

Le paragraphe 1er de l'article 57 poursuit un double objectif : D'une part, il fixe le moment précis auquel la personne appelée à succéder au Grand-Duc décédé ou ayant abdiqué assume effectivement la fonction du Chef de l'Etat, et, d'autre part, il détermine le contenu du serment à prêter.

Alors que, sous l'empire de l'article 5 de la Constitution actuelle, le successeur accède au trône et prête ensuite serment, la disposition du paragraphe 1er retient que *« Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant :*(…) *»*

Le texte introduit ainsi une discontinuité sous la forme d'un interrègne qui durera du décès ou de l'abdication du prédécesseur jusqu'au moment de la prestation du serment par le successeur. Cette innovation, inspirée de la Constitution belge, par la considération que la personne appelée par les règles successorales à la fonction du Chef de l'Etat dispose du droit de renoncer à cette fonction, renonciation qui pourrait entre autres s'exprimer sous forme de refus de prêter le serment prévu par la Constitution.

La durée de cet interrègne est limitée par le paragraphe 2, l'assermentation devant avoir lieu *« au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou de l'abdication ou la désignation »* du prédécesseur. Si les circonstances l'exigeaient, le texte n'empêcherait par conséquent pas une assermentation ayant lieu le jour même auquel se produit l'événement qui ouvre la succession.

La disposition du paragraphe 3 est destinée à résoudre le problème du refus de prêter le serment constitutionnel. Ce refus doit nécessairement empêcher l'accès à l'exercice des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat.

*Article 58*

L'article 58 regroupe plusieurs dispositions qui ont trait à la régence.

L'alinéa 1er règle la situation qui se présente si le successeur est encore mineur au moment du décès ou de l'abdication de son prédécesseur : c'est la Chambre des Députés qui est appelée à désigner un Régent dans le délai fixé par l'article 58.

Il y a donc un changement substantiel par rapport au texte de l'article 6 de la Constitution actuelle qui s'en remet au pacte de famille pour ce qui est de la désignation du Régent.

La résolution à prendre par la Chambre des Députés constitue une décision individuelle et non pas une loi formelle.

L'alinéa 2 prévoit expressément la régence dans l'hypothèse où le Chef de l'Etat se trouverait dans l'impossibilité d'exercer ses attributions constitutionnelles. Il appartiendra alors au Gouvernement d'informer la Chambre des Députés de cet état. La Chambre des Députés dispose d'un délai de dix jours pour reconnaître formellement cette impossibilité et pour pourvoir à la régence.

L'alinéa 3 fixe les conditions à respecter par la Chambre des Députés lors de la désignation d'un régent : La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et qui doit remplir les conditions de descendance prévues à l'article 55, paragraphe 1er.

D'après la disposition de l'alinéa 4, le Régent, se trouvant dans la situation particulière d'être tenu à un devoir de fidélité à l'égard de la personne du Grand-Duc mineur, doit s'engager solennellement à exécuter ses missions constitutionnelles.

*Article 59*

Afin de tenir compte du fait que le Chef de l'Etat ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées, que ses attributions sont des charges résultant de sa fonction, l'article 59 instaure, à l'instar des Constitutions suédoise et néerlandaise, en cas de refus du Chef de l'Etat de remplir ses attributions constitutionnelles ou en cas d'incapacité permanente de le faire, la possibilité pour la Chambre des Députés de décider qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.

La saisine se fera par le Gouvernement qui, en raison du contreseing ministériel, est en mesure d'avoir connaissance d'un tel fait. Compte tenu de l'extrême gravité de la situation, le Conseil d'Etat doit être entendu en son avis avant que la Chambre des Députés ne prenne une décision à la majorité qualifiée de ses membres.

*Article 60*

L'article 60 règle l'exercice des attributions constitutionnelles du Chef de l'Etat pendant les phases précédant les prestations de serment du Grand-Duc et du Régent, ainsi que pendant la période durant laquelle le Grand-Duc est dans l'impossibilité de les exercer. Cette mission est confiée au Gouvernement, l'organe le mieux placé pour assurer les prérogatives prévues au présent article.

La disposition est inspirée de l'article 90, alinéa 2 de la Constitution du Royaume de Belgique.

L'article 57 prévoyant que le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'avec la prestation du serment, il est nécessaire d'organiser l'interrègne qui dure au maximum 10 jours.

*Article 61*

L'article 61 prévoit le maintien de la fonction de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc, prévue par l'article 42 de la Constitution actuelle. Le contenu du serment est également précisé.

A la différence de l'article 42 précité, les personnes susceptibles d'être appelées à la lieutenance sont limitées à celles qui figurent dans l'ordre de succession.

*Article 62*

L'article 62 reprend la disposition de l'article 40 de la Constitution actuelle, tout en limitant le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale.

## Chapitre 4. – *De la Chambre des Députés*

### *Section 1re. – De la représentation du pays*

*Article 63*

L'article 63 reprend en substance l'article 50 de la Constitution actuelle, disposition complétée par une mention explicite du pouvoir législatif que détient la Chambre des Députés.

L'alinéa 2 a trait à l'interdiction du mandat impératif.

Le terme *« commettants »* vise non seulement les électeurs, mais englobe également les partis politiques, voire les groupes de pression qui entendent faire infléchir en leur faveur les choix législatifs de la Chambre des Députés. Le choix rédactionnel implique ainsi que le député n'a pas à recevoir de quelconques instructions ni de la part des citoyens qui l'ont élu ni d'aucun groupe d'intérêts, ni de la part des instances de son parti, nonobstant la discipline qui joue normalement au sein d'un groupe parlementaire, voire de la majorité gouvernementale.

*Article 64*

L'article 64 reprend le libellé des paragraphes 3 à 6 de l'article 51 de la Constitution actuelle. Le paragraphe 2 reproduit la disposition de l'article 56 de la Constitution actuelle.

*Article 65*

L'article 65 regroupe, dans les paragraphes 1er et 2, les dispositions de l'article 52 de la Constitution actuelle, en les reformulant et en supprimant la référence à la jouissance des droits civils et politiques.

La teneur de l'article 53 de de la Constitution actuelle est remplacée par une disposition générale, au paragraphe 3, renvoyant à la loi ordinaire pour déterminer les cas où le juge aura compétence de priver un citoyen du droit de vote, que ce soit en matière pénale ou civile.

*Article 66*

L'article 66 reprend en partie le paragraphe 1er de l'article 54 de la Constitution actuelle.

Plutôt que d'énumérer plusieurs fonctions au sein de la fonction publique jugées incompatibles avec le mandat de député par la Constitution et de laisser la loi ordinaire étendre par ailleurs le relevé de ces incompatibilités, la formule rend incompatible le mandat de député avec l'exercice de tout emploi public. Cette approche permet de limiter l'énumération des incompatibilités prévues à l'alinéa 1er à celles avec les fonctions de membre du Gouvernement ou de membre du Conseil d'Etat.

L'alinéa 2 prévoit que l'incompatibilité s'applique aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée et que l'incompatibilité peut être étendue à d'autres mandats politiques.

*Article 67*

Le paragraphe 1er de l'article 67 reprend les dispositions de l'article 58 de la Constitution actuelle qui est, sauf quelques adaptations rédactionnelles mineures, resté inchangé depuis la Constitution de 1848.

Le paragraphe 2 reprend la disposition du paragraphe 3 de l'article 54 de la Constitution actuelle. Le texte figure dans la Constitution depuis la révision du 15 mai 1948 et ne donne pas non plus lieu à observation.

Le paragraphe 3 reprend, en le reformulant, le libellé du paragraphe 2 de l'article 54 de la Constitution actuelle.

### *Section 2. – De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés*

*Article 68*

Le paragraphe 1er a trait à la vérification des pouvoirs, actuellement inscrite au paragraphe 1er de l'article 57 de la Constitution actuelle.

Le libellé selon lequel « La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections » correspond à la formulation telle que retenue par la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

La formulation présente l'avantage de fixer une date précise.

En cas d'urgence, la Chambre « sortante » pourra toujours se réunir avant la date de réunion d'office de la Chambre nouvellement élue.

La question de savoir qui convoque la Chambre des Députés est réglée au niveau du Règlement de la Chambre des Députés. Dans un système dans lequel la continuité de la Chambre des Députés est assurée, il appartient aux instances de l'ancienne Chambre, en l'occurrence la Conférence des Présidents, de convoquer la Chambre nouvellement élue.

Le paragraphe 2 a trait au constat ultérieur de la perte du mandat en cours de législature.

Le paragraphe 3 prévoit que les recours seront portés devant la Cour constitutionnelle.

Les termes « ces décisions » visent aussi bien les décisions prises sur base du paragraphe 1er que du paragraphe 2. Cette disposition vise à pallier une lacune du régime actuel de la validation des élections à la Chambre des Députés. Dorénavant, le Parlement continuera de procéder à la vérification des pouvoirs de ses membres, mais sous le contrôle de la Cour constitutionnelle, instance indépendante et impartiale.

Le paragraphe 4 reprend la disposition du paragraphe 2 de l'article 57 de la Constitution actuelle.

La disposition du paragraphe 5 permet d'éviter un vide institutionnel entre la cessation des fonctions de l'ancienne Chambre et l'entrée en fonction de la nouvelle Chambre.

*Article 69*

La Constitution actuelle évoque le mode de régler l'organisation de la Chambre des Députés sous deux angles de vue. En vertu de l'article 51, paragraphe 2, « l'organisation de la Chambre est réglée par la loi » et, selon l'article 69, « la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». La double façon de traiter de l'organisation de la Chambre des Députés pourrait amener un lecteur non averti à voir une incohérence, voire même une contradiction entre les deux textes.

Or, le double ancrage actuel est fondé sur la distinction aux termes de laquelle tout ce qui a trait au fonctionnement interne de la Chambre fait l'objet de son règlement et que par ailleurs les normes relevant des matières réservées à la loi font l'objet d'une loi formelle.

En tant qu'organe constitutionnel la Chambre des Députés est soumise en tous points aux principes de la Constitution et aux règles de l'Etat de droit généralement applicable. Par voie de conséquence, il convient d'appliquer au règlement de la Chambre le principe constitutionnel de la réserve légale.

Au regard du principe de la séparation des pouvoirs, le pouvoir d'exécution des lois concernant la Chambre des Députés est relégué au Règlement de la Chambre des Députés qui « détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation ».

*Article 70*

L'article 70 reprend, en la reformulant, la disposition de l'article 60 de la Constitution actuelle.

*Article 71*

L'article 71 reprend textuellement la disposition de l'article 61 de la Constitution actuelle.

*Article 72*

Les deux premiers alinéas de l'article 72 reprennent le contenu de l'article 62 de la Constitution actuelle en disposant que le quorum de présence exigé pour délibérer est donné lorsque la majorité de l'ensemble des députés est présente et que les votes de la Chambre des Députés interviennent à la majorité des suffrages.

La deuxième phrase de l'alinéa 2 entérine la pratique selon laquelle les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

Les deux dernières phrases de l'alinéa 2 reprennent le texte de l'alinéa 3 de l'article 65 de la Constitution actuelle relatif au vote par procuration.

L'alinéa 3 détermine les conditions de la majorité qualifiée exigée pour l'adoption des lois identifiées comme telles par la Constitution. La majorité qualifiée est définie comme majorité renforcée, qui exige la réunion d'au moins deux tiers des voix des députés composant la Chambre, tout en n'autorisant pas le vote par procuration.

L'article est complété, à l'alinéa 4, par l'hypothèse où la Chambre des Députés désigne par un vote secret des personnes pour des mandats déterminés, hypothèse où la règle de la majorité relative s'applique.

*Article 73*

L'article 73 supprime le principe de la dissolution de la Chambre des Députés, actuellement inscrit à l'article 74, au profit d'une approche basée sur un régime d'élections anticipées. Cette règle a l'avantage de ne pas créer un vide institutionnel après la dissolution de la Chambre des Députés jusqu'à la mise en place du nouveau Parlement après les élections.

Le texte, qui s'inspire de la Constitution belge, vise deux hypothèses : le rejet d'une motion de confiance ou l'adoption d'une motion de censure, d'une part, et la démission du Gouvernement, d'autre part. Dans la première hypothèse, le Chef de l'Etat a le droit de fixer des élections anticipées, sans toutefois être obligé de le faire. Il faut qu'il existe un événement majeur pour procéder à des élections anticipées afin d'éviter que le Gouvernement puisse fixer à un moment propice de nouvelles élections. Dans la deuxième hypothèse, le Chef de l'Etat fixe des élections anticipées lorsqu'une majorité absolue des membres de la Chambre des Députés s'est exprimée en faveur de nouvelles élections. Cette façon de procéder se justifie au regard de l'importance du vote.

Le délai de quarante-huit heures entre le vote de la motion de confiance et de méfiance et le dépôt de la motion prévu par la Constitution belge n'est pas repris par la Commission, mais rien n'empêche à ce qu'un « délai de réflexion » soit, le cas échéant, inscrit dans le Règlement de la Chambre des Députés.

Dans un souci de sécurité juridique, l'alinéa 2 dispose que les nouvelles élections devront être organisées au plus tard dans les trois mois à compter du jour de la décision afférente du Chef de l'Etat.

La disposition selon laquelle « Le Chef de l'Etat ne peut pas fixer des élections anticipées pendant l'état de crise. » permet de se protéger contre le risque qu'une majorité politique puisse décider, durant l'état de crise, de procéder à des élections anticipées pour renforcer ses pouvoirs. Il est précisé que la disposition concerne exclusivement la fixation d'élections anticipées et non pas la tenue d'élections suivant le calendrier ordinaire ou à la suite d'une fixation de date effectuée antérieurement à l'état de crise.

*Article 74*

L'article 74 reprend l'article 80 de la Constitution actuelle.

*Article 75*

Aux termes de l'article 47 de la Constitution actuelle, le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption.

Le même article prévoit que la Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de loi.

Or, il s'avère que dans les faits, les projets de loi élaborés par les départements ministériels sont soumis à l'approbation du Conseil de Gouvernement qui autorise le ministre en charge du projet d'entamer la procédure législative. Le ministre concerné est autorisé par arrêté grand-ducal à déposer le projet à la Chambre des Députés.

Les amendements ultérieurs, proposés par le Gouvernement et modifiant même d'une manière substantielle le projet de loi, sont transmis directement à la Chambre sans passer par une autorisation du Grand-Duc.

Quant aux propositions de loi déposées à la Chambre des Députés par un ou plusieurs députés, elles sont transmises au Conseil d'Etat pour avis par l'intermédiaire du Gouvernement.

Ainsi, pour clarifier les dispositions constitutionnelles en relation avec l'initiative législative et pour les adapter à la pratique en cours, l'article 75 réserve le droit d'initiative au Gouvernement et à chacun des membres de la Chambre des Députés.

*Article 76*

Depuis la révision du 12 mars 2009 de l'article 34 de la Constitution actuelle qui a supprimé la sanction grand-ducale, la plénitude de la fonction législative appartient au Parlement. Le libellé du paragraphe 1er reflète ce changement en disposant que les lois sont adoptées par la Chambre des Députés.

Le paragraphe 2 reprend l'article 66 de la Constitution actuelle.

Le droit d'amender un texte qui est soumis à la Chambre comprend la faculté d'en amender les articles ainsi que les amendements y apportés, le cas échéant, par les auteurs, tout comme le droit d'en diviser les articles, sans que ces précisions doivent obligatoirement continuer à figurer de façon explicite dans la Constitution.

Le paragraphe 3 reprend l'article 65 de la Constitution actuelle.

Le vote sur l'ensemble de la loi est toujours un vote nominal permettant de contrôler effectivement la décision de chaque député dans le but d'assurer la publicité des votes. Ce vote n'est pas nécessairement un vote par appel nominal pour lequel le député doit s'exprimer à haute voix. Le mode généralement retenu est celui du vote nominatif par voie électronique.

Pour tenir compte de la pratique généralement appliquée, il est proposé de faire abstraction de l'appel nominal et de ne retenir que le terme de « vote nominal », qui par ailleurs n'admet pas le recours à l'appel nominal.

Le paragraphe 4 reprend l'article 59 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 5 reprend l'article 34 de la Constitution actuelle.

La révision du 12 mars 2009 de l'article 34 de la Constitution actuelle a supprimé la sanction grand-ducale, tout en maintenant la promulgation des lois par le Grand-Duc. Cette attribution est l'acte par lequel le Chef de l'Etat authentifie le texte voté par la Chambre des Députés et le rend exécutoire.

Etant donné que l'acte de promulgation est directement lié à celui de la publication des lois, la disposition du paragraphe 5 confie ces deux attributions au Gouvernement.

*Section 4. – Des autres attributions de la Chambre des Députés*

*Article 77*

L'article 77 a trait à l'instrument de l'initiative citoyenne en énumérant les conditions dans le texte constitutionnel, à savoir une proposition motivée, présentée par cent vingt-cinq électeurs et soutenue par douze mille cinq cents électeurs.

L'exercice du droit d'initiative législative relève de la loi.

*Article 78*

L'article 51, paragraphe 7 de la Constitution actuelle, qui prévoit le recours au référendum, n'admet cette possibilité, d'après l'avis du Conseil d'Etat du 18 janvier 2005 au sujet du référendum dans le contexte de la procédure d'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, que pour les « seuls électeurs valablement inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives ».

Le principe de la démocratie représentative étant à la base de notre démocratie parlementaire, le recours à la démocratie directe doit rester l'exception. Le référendum doit rester une procédure exceptionnelle à laquelle il ne faut avoir recours que par une loi spéciale qui en fixe les conditions et les effets.

En vue de pouvoir étendre le champ d'application du référendum au-delà du cercle actuel des électeurs, la disposition sur le référendum n'est plus inscrite dans le corps de l'article définissant les conditions de l'électorat actif et passif, mais fait l'objet d'un article à part. En outre, il n'est plus fait mention des électeurs, laissant à la loi spéciale le soin d'en définir le champ d'application quant aux personnes appelées à se prononcer lors du référendum.

*Article 79*

L'article 79 reprend l'article 64 de la Constitution actuelle en le complétant par une disposition nouvelle qui prévoit l'institution d'une commission d'enquête à la demande d'un tiers des députés.

Cette disposition renforce les pouvoirs de contrôle parlementaire, plus particulièrement ceux de l'opposition.

*Article 80*

L'article 80 reprend sous forme modifiée les modalités de recevabilité des pétitions adressées à la Chambre qui se trouvent inscrites à l'article 67 de la Constitution actuelle. Plutôt que de lier, comme le fait ledit article 67, ces conditions de recevabilité à des interdictions, la disposition de l'article 80 fait abstraction des questions procédurales et retient la prérogative de la Chambre de recevoir ces pétitions, tout en renvoyant pour le détail à son règlement.

*Article 81*

L'article 81 vise à remplacer la disposition du dernier alinéa de l'article 37 de la Constitution actuelle qui prévoit que le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après autorisation de la Chambre des Députés s'exprimant à la majorité qualifiée. La déclaration de guerre étant toutefois un instrument juridique dépassé, non conforme au droit international et de surcroît inadapté pour garantir les droits du Parlement, la nouvelle disposition ne reprend pas le texte actuel.

L'article 81 prévoit la saisine de la Chambre aux fins d'autoriser l'intervention de forces luxembourgeoises à l'étranger. Cette formule couvre non seulement les opérations militaires proprement dites, mais également les opérations de maintien de la paix ou des opérations humanitaires, en particulier celles sous l'égide des Nations Unies.

*Article 82*

Cette proposition, qui tient compte d'une revendication formulée lors de la consultation citoyenne, part de la prémisse que le Médiateur est une émanation de la Chambre des Députés et ne constitue pas une institution au même titre que le Conseil d'Etat par exemple. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'évoquer ses attributions et ses règles de fonctionnement dans le texte constitutionnel.

La dénomination « Ombudsman » vise à éviter toute confusion avec les médiateurs privés œuvrant dans des domaines divers.

L'ancrage constitutionnel de la fonction de l'Ombudsman rend impossible son abrogation par la voie législative.

*Section 5. – Du statut du député*

*Article 83*

L'article 83 reprend l'article 68 de la Constitution actuelle.

*Article 84*

L'article 84 reprend l'article 69 de la Constitution actuelle.

*Article 85*

L'article 85 reprend l'article 75 de la Constitution actuelle.

**Chapitre 5. – *Du Gouvernement***

*Article 86*

A l'instar des autres chapitres de la Constitution, celui consacré au Gouvernement est introduit par une description sommaire des fonctions de l'organe. Ainsi l'article 86 dispose que le Gouvernement dirige la politique générale du pays.

*Article 87*

L'alinéa 1er concerne la composition du Gouvernement.

L'alinéa 2 a trait à la nomination des membres du Gouvernement.

L'article 77 actuel de la Constitution prévoit que « Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement ». Ce pouvoir de nomination et de révocation est largement formel. Le Grand-Duc

se limite en réalité à désigner un formateur (désignation parfois précédée par celle d'un informateur) du Gouvernement qui sera, en règle générale, le futur Premier ministre. Or, on peut estimer que la phase précédant la formation du Gouvernement n'a pas sa place dans la Constitution.

Ainsi l'alinéa 2 se limite à la nomination et à la révocation du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement par le Chef de l'Etat. Il est évident que dans les deux hypothèses, la compétence du Chef de l'Etat sera en principe d'ordre purement formel.

L'alinéa 3 règle la prestation de serment des membres du Gouvernement.

L'alinéa 4 règle les incompatibilités entre les fonctions de membres du Gouvernement et d'autres fonctions et mandats publics.

Les membres du Gouvernement doivent respecter une très grande retenue en ce qui concerne l'exercice d'autres activités, même de bénévolat, en dehors de leurs fonctions ministérielles. Ils doivent en tout cas éviter toutes les activités pouvant être source de conflit avec leurs fonctions au sein du Gouvernement.

*Article 88*

L'alinéa 1er a trait à l'exercice des attributions des membres du Gouvernement qui est soit individuel, soit collectif. L'action du Gouvernement s'exerce collégialement en conseil tandis que l'action individuelle des membres du Gouvernement porte sur les affaires des départements dont ils ont la charge. La responsabilité ultime incombe au Gouvernement qui l'assume en collège ; toutefois, pour les portefeuilles dont ils ont la charge, les membres du Gouvernement sont individuellement responsables.

L'alinéa 2 définit les attributions générales du Premier ministre.

L'alinéa 3 met en œuvre le principe de la séparation des pouvoirs en prévoyant qu'il appartient au pouvoir exécutif d'organiser le Gouvernement et d'en arrêter les règles de fonctionnement en toute indépendance du Parlement, par règlement interne du Gouvernement approuvé par arrêté grand-ducal. De même, l'article 69 concède-t-il au Parlement le droit d'organiser par voie de règlement, en toute indépendance du pouvoir exécutif, son organisation interne et le mode suivant lequel il exerce ses attributions. Ces pouvoirs d'organisation autonomes s'exercent sans recourir à la loi formelle. Ils procèdent de dispositions constitutionnelles spéciales, mais doivent s'exercer dans le respect des autres dispositions constitutionnelles qui en forment en même temps les limites. Ils ne peuvent, par conséquent, pas jouer dans les matières réservées à la loi.

*Article 89*

L'article 89 introduit dans la Constitution la question de confiance.

Les dispositions qui permettent à la Chambre des Députés d'accorder ou de refuser sa confiance au Gouvernement sont le corollaire de la responsabilité politique des membres du Gouvernement. La Chambre des Députés a la possibilité de forcer le Gouvernement à démissionner en lui refusant sa confiance.

Le texte prévoit deux cas de circonstances permettant au Gouvernement de demander la confiance de la Chambre des Députés.

Le paragraphe 1er oblige tout Gouvernement nouvellement constitué de solliciter par un vote la confiance de la Chambre des Députés. Dans ce cas, le vote intervient à la suite d'une déclaration gouvernementale dans laquelle le Gouvernement expose notamment les points importants du programme gouvernemental.

L'emploi du terme « nouveau Gouvernement » exclut la nécessité pour le Gouvernement de demander la confiance de la Chambre des Députés en cas d'un remaniement ministériel, à moins que ce remaniement ne concerne plusieurs membres du Gouvernement permettant à conclure à un changement de programme politique.

Le paragraphe 2 permet au Premier ministre de poser la question de confiance à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Seul le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés. Mais il ne peut le faire qu'après délibération au sein du Conseil de Gouvernement. Cette délibération ne vaut pas autorisation.

En réalité, il suffit que le Premier ministre ait évoqué ou discuté cette question avec les autres membres du Gouvernement à l'occasion d'une réunion du Conseil de Gouvernement.

Si le texte permet d'engager la responsabilité du Gouvernement à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale, il semble évident que cette faculté doit rester exceptionnelle.

Par ailleurs le terme « engager » admet la conclusion que le Premier ministre doit clairement indiquer devant la plénière de la Chambre des Députés qu'il veut engager la responsabilité du Gouvernement et qu'un vote négatif de la Chambre des Députés sur un projet de loi à désigner ou à la suite d'une déclaration gouvernementale entraîne la démission du Gouvernement.

Cet engagement doit précéder le vote, afin de permettre aux députés de se rendre compte de la portée du vote.

Nonobstant les cas expressément prévus au présent article, qui permettent au Premier ministre de poser la question de confiance, la Chambre des Députés peut, de sa propre initiative, selon la disposition du paragraphe 3, dans une motion votée par une majorité des députés, retirer sa confiance au Gouvernement. Ce moyen politique constitue, dans tout régime démocratique, une prérogative des mandataires élus dans le cadre du contrôle politique à l'égard du Gouvernement.

D'après le paragraphe 4, un Gouvernement qui n'obtient pas au moment de sa formation ou perd au cours de la législature la confiance de la Chambre des Députés doit par l'intermédiaire du Premier ministre présenter sa démission au Chef de l'Etat.

Le paragraphe 5 introduit dans le droit constitutionnel luxembourgeois une disposition nouvelle qui détermine les pouvoirs du Gouvernement démissionnaire. Ces pouvoirs sont limités à la gestion des affaires courantes de l'Etat comportant uniquement les décisions à prendre pour assurer la continuité des services publics, l'appréciation de la nécessité de ces décisions étant, le cas échéant, soumise au contrôle du juge administratif.

*Article 90*

L'article 90 entend régler quatre questions, celle de l'immunité civile et pénale des membres du Gouvernement pour les opinions émises dans l'exercice des fonctions, celle de la responsabilité politique, celle de la responsabilité civile et celle de la responsabilité pénale. Le critère déterminant pour régler ces questions est celui de la distinction entre actes commis dans l'exercice de la fonction et ceux commis hors exercice de la fonction. Cette distinction est, à son tour, liée à celle de la frontière entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale en ce qui concerne les actes commis dans l'exercice de la fonction.

Le paragraphe 1$^{er}$ pose le principe de la responsabilité politique des membres du Gouvernement. Le principe de la responsabilité politique du Gouvernement et de ses membres est un principe fondamental de tout régime parlementaire. La responsabilité est la contrepartie du pouvoir dont est investi le Gouvernement et signifie que le titulaire d'un mandat politique doit répondre de l'exercice de celui-ci devant celui ou ceux de qui il tient le pouvoir.

Le paragraphe 2 pose le principe de l'immunité juridictionnelle des membres du Gouvernement pour les opinions émises à l'occasion de l'exercice de leur fonction. Le texte est inspiré de l'article 101, alinéa 2 de la Constitution belge. Il constitue le corollaire de l'article 83 relatif à l'immunité des députés. Dans le débat politique au Parlement, le membre du Gouvernement doit être mis sur un pied d'égalité avec le député. La question, délicate il est vrai, de la frontière entre les opinions émises dans l'exercice des fonctions et les autres expressions d'opinion se pose tant pour le député que pour le membre du Gouvernement et relèvera en dernier ressort du juge.

Le paragraphe 3 règle la responsabilité pénale des membres du Gouvernement pour les actes commis dans l'exercice de leur fonction. Le texte est inspiré de l'article 103 de la Constitution belge et de l'article 68-1 de la Constitution française. Le principe de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement est déjà inscrit à l'article 116 de la Constitution actuelle. La responsabilité pénale et la responsabilité politique vont souvent de pair. Elles se rejoignent au niveau de l'acte à l'origine de la responsabilité. Elles se distinguent toutefois tant sur le plan des principes que sur celui des techniques. Alors que la mise en cause de la responsabilité politique relève de la libre appréciation du Parlement, la responsabilité pénale est régie par le principe de la légalité des infractions et des peines. Une des critiques majeures adressées à l'encontre du texte de l'article 116 de la Constitution actuelle est justement la possibilité ouverte à la Chambre de déterminer elle-même les délits et les peines et de rester muet sur la procédure. Dans le régime tel que prévu par la proposition de révision, le membre du Gouvernement se verra appliquer le droit pénal. Alors que dans la mise en cause de sa responsabilité

politique, le membre du Gouvernement est privé des droits de la défense, sauf la possibilité de prendre position devant le Parlement, l'ensemble des règles de la procédure pénale ont vocation à s'appliquer en cas de poursuite pénale.

Le paragraphe 3 prévoit également un régime particulier de responsabilité pénale pour des actes de fonction qui vaut même pour les poursuites après cessation des fonctions.

Le membre du Gouvernement se voit ainsi protégé même après cessation de ses fonctions. Le critère de l'appartenance des actes à la sphère politique l'emporte sur l'objectif de protéger le fonctionnement du Gouvernement.

La singularisation du régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement se traduit nécessairement au niveau des règles de compétence et de procédure. Le texte renvoie à la loi pour déterminer la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. Seul le ministère public pourra engager et exercer des poursuites.

Dans un souci de protéger le fonctionnement du Gouvernement et de garantir au membre du Gouvernement des droits identiques à ceux reconnus au député, le paragraphe 4 soumet l'arrestation du membre du Gouvernement à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Les limites de protection prévues en relation avec le statut du député, à savoir que cette autorisation n'est pas requise pour l'arrestation en cas de flagrant délit et pour l'exécution des peines, s'appliquent également au membre du Gouvernement.

Les hypothèses visées dans cette disposition devraient rester des hypothèses d'école alors qu'il s'agirait d'arrestations ordonnées en cours d'instruction contre un membre du Gouvernement qui n'aurait pas été arrêté en flagrant délit ou qui, malgré une mise en liberté, ferait l'objet d'un nouveau mandat d'arrestation.

## Chapitre 6. – *Du Conseil d'Etat*

*Article 91*

L'article 91 reprend, en le complétant l'alinéa 1er de l'article 83bis de la Constitution actuelle.

Le Conseil d'Etat doit son existence à la Constitution de 1856 et à la volonté du Roi Grand-Duc de créer, « à côté du Gouvernement, un conseil appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur les contestations concernant la légalité des arrêtés et règlements généraux; à régler les conflits d'attribution et les questions du contentieux administratif; et à donner son avis sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Roi Grand-Duc ou par les lois ». Dépouillé de ses fonctions juridictionnelles lors de la révision constitutionnelle du 12 juillet 1995, le Conseil d'Etat se présente aujourd'hui comme un organe consultatif appelé à se prononcer notamment sur les projets et propositions de loi ainsi que sur les projets de règlement grand-ducal.

En matière législative, son intervention consultative consiste à :

– vérifier la conformité des projets et propositions de loi avec la Constitution, les traités internationaux, les actes juridiques de l'Union européenne et les principes généraux du droit (contrôle *ex ante*) ;
– contrôler la qualité légistique des textes engagés dans la procédure ;
– émettre une opinion générale sur le bien-fondé de la démarche sous-jacente aux projets et propositions de loi lui soumis et sur la cohésion des textes en projet avec le cadre légal en place.

En matière réglementaire, les avis du Conseil d'Etat sont émis dans la même optique, tout en incluant en plus un contrôle de la légalité des textes réglementaires en projet. Le Conseil d'Etat n'est toutefois appelé à se prononcer que si le pouvoir exécutif n'entend pas adopter le projet de règlement grand-ducal en invoquant l'urgence, dans les cas où la loi n'exige pas de consultation obligatoire du Conseil d'Etat.

Tant en matière législative qu'en matière réglementaire, le Conseil d'Etat peut faire accompagner ses avis d'un contre-projet de texte.

Le Conseil d'Etat peut encore être sollicité à émettre un avis de principe sur des questions lui soumises par le Gouvernement avant qu'il ne soit saisi de la part de celui-ci d'un projet de loi ou de règlement en due forme.

Enfin, le Conseil d'Etat peut appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à apporter à des textes normatifs existants, et le

Gouvernement peut lui demander de préparer un projet de loi ou de règlement s'il y a accord sur le principe.

*Article 92*

L'article 92 reprend l'alinéa 2 de l'article 83bis de la Constitution actuelle.

## Chapitre 7. – *De la Justice*

### *Section 1re. – De l'organisation de la Justice*

*Article 93*

L'article 93 reprend les dispositions de l'article 49, alinéa 1er en vigueur. Toutefois, le texte ne retient plus la référence au Grand-Duc. L'application du principe de la séparation des pouvoirs et le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire plaident en faveur de la suppression de la référence au Grand-Duc.

Dans le même ordre d'idées, il est proposé de supprimer la seconde phrase de l'article 49 en vigueur concernant l'exécution des arrêts et jugements.

La formule « le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions (…) » est plus précise et techniquement plus appropriée que le texte actuel qui vise la fonction de rendre la justice.

La disposition précise par ailleurs que les juridictions comprennent deux types de magistrats : les magistrats du siège et ceux du ministère public.

*Article 94*

L'article 94 retient le raisonnement selon lequel le juge judiciaire est juge de droit commun, alors que le juge administratif, au titre de ses compétences d'attribution, connaît du contentieux administratif et fiscal.

*Article 95*

L'article 95 rappelle que le juge administratif, au titre de ses compétences d'attribution, connaît du contentieux administratif et fiscal.

*Article 96*

L'article 96 reprend sous une forme modifiée une partie de la disposition de l'article 94, alinéa 2 de la Constitution actuelle.

*Article 97*

L'article 97 renvoie à la loi pour l'organisation judiciaire. La formulation retenue couvre à la fois les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif. Le texte pourra également servir de base à l'organisation d'autres juridictions à créer par la loi.

*Article 98*

L'article 98 admet que tout juge veille évidemment et nécessairement à la hiérarchie des normes.

### Section 2. – *Du statut des magistrats*

*Article 99*

Le principe de l'indépendance des juges n'est pas expressément mentionné dans la Constitution actuelle, même si le principe de l'inamovibilité de juges renferme déjà cette idée.

Désormais, l'article 99 consacre, à l'instar de l'article 151 de la Constitution belge, formellement le principe de l'indépendance des juges. Il s'agit d'une indépendance fonctionnelle, en ce sens qu'elle se rattache à l'exercice des fonctions juridictionnelles.

Le paragraphe 1er a trait aux magistrats du siège, tandis que le paragraphe 2 traite du ministère public en affirmant son indépendance à l'égard du ministre de la Justice. Le texte, inspiré de la Constitution

belge, n'a cependant pas repris le pouvoir du ministre « d'ordonner des poursuites » et d'arrêter des directives « contraignantes ».

*Article 100*

L'article 100 a trait au statut des magistrats en prévoyant des règles largement similaires pour les magistrats du siège et de ceux du ministère public.

Le paragraphe 1er prévoit que le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

Le paragraphe 2 consacre l'inamovibilité des magistrats du siège.

Le paragraphe 3 règle leur mise à la retraite et les sanctions pouvant être prononcées à leur égard.

Les sanctions graves comme la *« suspension »* des fonctions, le *« déplacement »* ou la *« révocation »* relèvent obligatoirement d'une juridiction. Les autres sanctions disciplinaires moins graves, comme l'avertissement ou le blâme, ainsi que les recours peuvent être déterminées par loi.

*Article 101*

L'article 101 renvoie à la loi pour régler la prestation de serment des magistrats.

*Section 3. – Du Conseil national de la Justice*

*Article 102*

L'article 102 a trait au Conseil national de la Justice.

L'institution de ce nouvel organe s'inscrit dans l'effort d'octroyer davantage de transparence à la justice et de renforcer sa légitimité. L'institution d'un tel conseil est d'ailleurs préconisée par le Conseil de l'Europe, qui assigne aux conseils de la Justice un rôle de garant de l'indépendance de la justice, et elle a fait ses preuves dans d'autres Etats européens.

En premier lieu, il est proposé de préciser la mission principale du Conseil national de la justice consistant à veiller au bon fonctionnement de la justice et l'obligation de respecter l'indépendance des magistrats.

L'alinéa 2 renvoie à la loi pour régler la composition et l'organisation, les autres attributions et les modalités d'exercice des attributions. Il est néanmoins précisé que Conseil national de la justice est composé majoritairement de magistrats.

Seul le pouvoir de proposition, exercé par le Conseil national de la justice dans le cadre de la procédure de nomination des magistrats, demeure inscrit dans la Constitution. Cette attribution, inspirée de dispositions similaires d'autres ordres constitutionnels, vise à garantir l'indépendance de la justice tout en évitant les risques de corporatisme.

*Section 4. – De la Cour constitutionnelle*

*Article 103*

Le contrôle constitutionnel des lois est important afin de garantir le respect de la légalité des lois. Dans un souci de rendre la Cour constitutionnelle plus visible dans la Constitution, il est proposé de regrouper les dispositions relatives à la Cour constitutionnelle dans une section à part.

L'article 103 reprend les dispositions figurant actuellement à l'article 95ter de la Constitution, tout en les adaptant.

Le paragraphe 4 prévoit la possibilité de recourir à des suppléants lorsque la Cour constitutionnelle rencontre des difficultés pour se composer utilement.

Pour ce qui est de l'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions, le paragraphe 5 opère un renvoi à la loi, de sorte que la composition ainsi que la faculté de siéger en formation plénière de neuf magistrats peuvent être réglées par la loi.

Enfin, la disposition du paragraphe 6, qui s'inspire de la Constitution autrichienne, permet de modérer des effets imprévisibles, en prévoyant la possibilité pour la Cour constitutionnelle d'ordonner un autre délai pour l'abrogation des dispositions anticonstitutionnelles.

*Section 5. – Des garanties du justiciable*

La section 5 consacre certains droits fondamentaux du justiciable : le principe du juge légal, la publicité des audiences, la motivation des décisions et leur prononcé en audience publique.

*Article 104*

L'article 104 reprend l'article 88 de la Constitution actuelle.

*Article 105*

L'article 105 reprend l'article 89 de la Constitution actuelle.

*Article 106*

L'article 106 consiste en une disposition d'ordre général prévoyant que les règles de procédure garantissent un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Les garanties à consacrer sont l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable de la procédure, impliquant le respect du contradictoire et des droits de la défense.

*Article 107*

L'article 107 reprend, en le reformulant, l'article 118 de la Constitution actuelle.

Etant donné que la convention à laquelle l'article 118 renvoie est entre-temps entrée en vigueur, la disposition ne se réfère qu'aux obligations qui découlent du Statut de la Cour pénale internationale.

**Chapitre 8. – *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat***

*Section 1re. – Des règles générales d'administration*

*Article 108*

L'article 108 reprend les dispositions de l'article 112 de la Constitution actuelle.

*Article 109*

L'article 109 est une disposition générale visant la question de la responsabilité civile de l'Etat, tant pour les fonctionnaires et autres agents de l'Etat que pour les membres du Gouvernement.

Sont visées à la fois la responsabilité pour les dommages causés par l'Etat et les collectivités publiques en tant que tels et la responsabilité pour les dommages causés par des actes de fonction posés par leurs agents. Les conditions et modalités du dédommagement sont déterminées par la loi.

*Article 110*

L'article 110 reprend, dans les paragraphes 1 et 2, les dispositions de l'article 35 de la Constitution actuelle en transférant au Gouvernement l'attribution de nommer aux emplois civils et militaires, actuellement réservée au Grand-Duc. Cette modification s'inscrit dans la ligne de conduite générale poursuivie par la présente révision constitutionnelle de ne pas faire intervenir le Grand-Duc dans des décisions politiques qui risqueraient de conduire à des conflits d'ordre politique ou à des litiges devant les juridictions civiles ou administratives.

Le paragraphe 3 reprend, en la reformulant, la disposition de l'article 31 de la Constitution actuelle.

*Article 111*

L'article 111 reprend l'article 97 de la Constitution actuelle.

*Section 2.– Des finances publiques*

*Article 112*

L'article 112 regroupe en un seul article les dispositions des articles 99, 1re phrase, 100, 101 et 102 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 1er reprend les dispositions des articles 99, 1re phrase, et 101, 2de phrase.

Le paragraphe 2 reprend l'article 100 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 3 reprend l'article 102 de la Constitution actuelle.

*Article 113*

L'article 113 reprend les dispositions des articles 99, 2de à 7e phrases, et 103 de la Constitution actuelle.

*Article 114*

L'article 114 reprend l'article 104 de la Constitution actuelle.

*Article 115*

L'article 115 reprend l'article 105 de la Constitution actuelle.

*Section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses*

*Article 116*

L'article 116 fait état de la séparation entre l'Etat et les communautés religieuses.

Ce faisant, il est tenu compte des conventions signées entre l'Etat et les communautés religieuses portant sur leurs relations futures ainsi que de la résolution adoptée le 21 janvier 2015 par la Chambre des Députés à 55 voix contre 5 décidant :

– de ne pas reprendre l'article 106 de la Constitution actuelle dans le corps du texte de la proposition de révision de la Constitution (doc. parl. 6030) ;
– d'insérer un nouvel article dans le corps de la proposition de révision de la Constitution qui fait état de la neutralité de l'Etat en matière religieuse et idéologique ainsi que de son impartialité en vertu de la séparation de l'Etat et des communautés religieuses, qui prévoit que les relations entre l'Etat et les communautés religieuses soient réglées par la loi et qui mentionne la faculté de préciser le détail de ces relations par voie de conventions à approuver par la Chambre des Députés;
– de retirer la quatrième question de la proposition de loi n°6738 sur le référendum constitutionnel consultatif.

Le texte, qui supprime l'obligation de prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes, relègue à une loi le soin de régler les relations entre l'Etat et les communautés religieuses. Il prévoit en outre la possibilité de préciser le détail de ces relations par la voie de conventions à approuver par la Chambre des Députés, dans les limites et formes fixées par la loi.

## Chapitre 9. – *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*

*Article 117*

L'article 117 règle les conditions de la création légale des établissements publics de l'Etat (paragraphe 1er), des chambres professionnelles (paragraphe 2) et des organes représentatifs des professions libérales (paragraphe 3).

*Article 118*

Selon le paragraphe 1er, l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes de professions libérales sont déterminés par la loi.

Le paragraphe 2 détermine les conditions d'octroi et d'exercice de la compétence réglementaire que la loi peut accorder tant à des établissements publics, qu'à des chambres professionnelles ou à des organes de professions libérales. Enfin, il échet d'évoquer le rang hiérarchique des règlements édictés par ces établissements et organes par rapport à celui des règlements grand-ducaux et ministériels en cas de conflit des normes concernées. Le règlement grand-ducal ainsi que le règlement ministériel prévalent sur les règlements des établissements publics, des chambres professionnelles ou des professions libérales ; en cas d'incohérence des textes, ce sera le règlement grand-ducal, voire le règlement ministériel qui s'applique.

## Chapitre 10. – *Des communes*

*Article 119*

Le paragraphe 1er reprend le paragraphe 1er de l'article 107 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 2 reprend la première phrase du paragraphe 5 de l'article 107 précité.

*Article 120*

Le paragraphe 1er reprend le paragraphe 2 de l'article 107 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 2 reprend le paragraphe 4 de l'article 107 précité.

*Article 121*

L'article 121 regroupe les dispositions concernant les ressources financières des communes en se basant sur les principes suivants :

– les impôts communaux sont établis principalement par la loi ;
– les taxes destinées à financer un service communal sont fixées par le conseil communal ;
– le conseil communal peut établir, dans le respect du cadre constitutionnel et légal, des impôts spécifiques nécessaires dans l'intérêt de la commune et compatibles avec les intérêts économiques de l'Etat, sous réserve d'approbation par l'autorité de tutelle.

Le paragraphe 1era trait aux impôts et taxes prélevés au profit des communes.

Le paragraphe 2 reprend la 1re phrase du paragraphe 3 de l'article 107 de la Constitution actuelle.

La disposition du paragraphe 3 oblige l'Etat à faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. Le texte, qui s'inspire de la Charte européenne de l'autonomie communale, fixe le principe selon lequel la loi conférant de nouvelles missions aux communes doit également prévoir les moyens de financement de celles-ci.

*Article 122*

L'article 122 a trait au pouvoir réglementaire des communes en établissant un régime cohérent de l'exercice de ce pouvoir, en ligne avec l'article 50.

*Article 123*

Le paragraphe 1er reprend l'article 108 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 2 reprend la 2de phrase du paragraphe 5 de l'article 107 de la Constitution actuelle.

*Article 124*

Cette disposition traite de la possibilité de créer des établissements publics communaux ou intercommunaux.

*Article 125*

L'article 125 reprend, sous une forme modifiée, la disposition du paragraphe 6 de l'article 107 de la Constitution actuelle.

La Commission propose de réintroduire dans la nouvelle Constitution la possibilité d'annulation ou de suspension d'actes des organes communaux en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général. Au vu de la jurisprudence, il est proposé de remplacer le terme « incompatibilité » par celui de « contrariété ».

## Chapitre 11. – *De la révision de la Constitution*

*Article 126*

L'article 126 reprend l'article 113 de la Constitution actuelle.

*Article 127*

L'article 127 reprend l'article 114 de la Constitution actuelle.

### Chapitre 12. – *Des dispositions finales*

*Article 128*

Pour souligner que les nouvelles dispositions concernant la succession ne peuvent produire leurs effets que pour l'avenir, il faut préciser qu'elles ne s'appliquent qu'aux descendants de Son Altesse Royale, le Grand-Duc Henri.

*Article 129*

La formule d'abrogation se réfère à la Constitution du 17 octobre 1868.

*Article 130*

L'article 130 fixe l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Plutôt que de prévoir une entrée en vigueur différée pour une série de dispositions, il est proposé d'opter pour un délai suffisamment long pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution permettant de procéder à toutes les modifications législatives qui s'imposent.

*Article 131*

L'article 131 reprend la règle classique de l'abrogation du droit antérieur contraire, c'est-à-dire que la nouvelle Constitution l'emporte sur toutes les règles antérieures.

*Article 132*

Dans un souci de sécurité juridique, l'article 132 inscrit dans la Constitution une disposition relative au sort des titulaires de fonctions publiques en place suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. La composition des institutions en place – Chambre des Députés, Gouvernement, Conseil d'Etat – reste inchangée. Il n'y a pas lieu de procéder à de nouvelles élections ou de nouvelles nominations comme suite directe de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

*

## TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constate qu'il existe un accord politique très large sur le texte de la proposition de révision no 6030 tel que formulé et commenté dans le présent rapport.

Elle prend acte qu'il n'existe pas de majorité qualifiée en son sein pour soumettre la proposition au vote de la Chambre des Députés avant la fin de la session parlementaire en cours. Il appartiendra dès lors au Parlement issu des élections du 14 octobre 2018 de déterminer la démarche à suivre.

Compte tenu de ces remarques, la Commission recommande l'adoption de la proposition de révision dans la teneur qui suit :

*

## PROPOSITION DE REVISION
## portant instauration d'une nouvelle Constitution

### Chapitre 1er – *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

*Section 1re – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté*

**Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.

**Art. 2.** Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.

Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'homme.

Il porte la dénomination de « Grand-Duché de Luxembourg ».

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.

(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.

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

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

**Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

*Section 2 – Du territoire*

**Art. 6.** Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.

**Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.

**Art. 8.** La Ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles.

*Section 3 – De la nationalité et des droits politiques*

**Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

Sans préjudice de l'article 65, paragraphes 1er et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat.

### Chapitre 2 – *Des droits et libertés*

*Section 1re – Des droits fondamentaux*

**Art. 12.** La dignité humaine est inviolable.

**Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.

La peine de mort ne peut pas être établie.

**Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

**Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

*Section 2 – Des libertés publiques*

**Art. 16.** (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) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

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

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

**Art. 17.** Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.

**Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

**Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

**Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

**Art. 21.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

**Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

**Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

**Art. 25.** Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

**Art. 26.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

**Art. 27.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

**Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

**Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

**Art. 30.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

**Art. 31.** Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

**Art. 32.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

**Art. 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(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'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi.

**Art. 34.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

**Art. 35.** L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

**Art. 36.** 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.

**Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

*Section 3 – Des objectifs à valeur constitutionnelle*

**Art. 38.** L'Etat veille au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

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

L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse 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.

**Art. 39.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

**Art. 40.** L'Etat promeut le dialogue social.

**Art. 41.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.

**Art. 42.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

**Art. 43.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

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

**Art. 44.** L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

**Art. 45.** L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique.

## Chapitre 3 – *Du Grand-Duc*

*Section 1re – De la fonction du Chef de l'Etat*

**Art. 46.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.

Sa personne est inviolable.

**Art. 47.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

**Art. 48.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité.

**Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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. Les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

**Art. 50.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

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

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.

(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Chef de l'Etat, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux. La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois, qui en fixent la durée sans que la prorogation puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Ces lois sont adoptées avec une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

**Art. 51.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

**Art. 52.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

**Art. 53.** Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.

Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 54.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat.

*Section 2 – De la monarchie constitutionnelle*

**Art. 55.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.

Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée des députés.

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 56.** A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc en vue de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée des députés.

**Art. 57.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction de Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès, l'abdication ou la désignation dans les conditions de l'article 56 du Grand-Duc.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 58.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 55, paragraphe 1er.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

**Art. 59.** Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.

**Art. 60.** A 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'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.

**Art. 61.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 55, paragraphe 1er, et qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.

Le Lieutenant-Représentant du Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement ma fonction. »

**Art. 62.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

## Chapitre 4 – *De la Chambre des Députés*

### *Section 1re – De la représentation du pays*

**Art. 63.** La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif.

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

**Art. 64.** (1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

(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.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

**Art. 65.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

(2) Pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

**Art. 66.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'Etat.

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. 67.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

*Section 2 – De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés*

**Art. 68.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.

(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 65 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 66.

(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.

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

(5) La réunion en séance publique de la Chambre des Députés issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre des Députés issue des élections précédentes.

**Art. 69.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le

Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.

**Art. 70.** La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.

**Art. 71.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement.

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

**Art. 73.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, 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. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue des députés, fixe des élections anticipées.

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

Le Chef de l'Etat ne peut pas fixer des élections anticipées pendant l'état de crise.

**Art. 74.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.

*Section 3 – De l'adoption des lois*

**Art. 75.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés des projets de loi.

Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.

**Art. 76.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés.

(2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.

(3) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

(4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

(5) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée.

*Section 4 – Des autres attributions de la Chambre des Députés*

**Art. 77.** La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.

La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative.

**Art. 78.** 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.

**Art. 79.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.

**Art. 80.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement.

**Art. 81.** La Chambre des Députés autorise, dans la forme déterminée par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

*Section 5 – Du statut du député*

**Art. 83.** 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 sa fonction.

**Art. 84.** A l'exception des cas visés par l'article 83, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.

Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés.

Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.

**Art. 85.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

## Chapitre 5 – *Du Gouvernement*

**Art. 86.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat.

**Art. 87.** 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 secrétaires d'Etat.

Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

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

La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec des fonctions publiques ou une activité professionnelle.

**Art. 88.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.

**Art. 89.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés.

(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.

(3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.

(4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale.

**Art. 90.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

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

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.

Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.

(4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

## Chapitre 6 – *Du Conseil d'Etat*

**Art. 91.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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.

Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.

La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi.

**Art. 92.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

## Chapitre 7 – *De la Justice*

### *Section 1re – De l'organisation de la Justice*

**Art. 93.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public.

**Art. 94.** Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.

**Art. 95.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi.

**Art. 96.** Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.

**Art. 97.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.

**Art. 98.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

*Section 2. – Du statut des magistrats*

**Art. 99.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

**Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.

**Art. 101.** Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.

*Section 3 – Du Conseil national de la justice*

**Art. 102.** Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

*Section 4 – De la Cour constitutionnelle*

**Art. 103.** (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.

(3) La Cour constitutionnelle est composée du président de la Cour supérieure de justice, du président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative.

(4) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.

(5) L'organisation de la Cour constitutionnelle 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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois.

*Section 5 – Des garanties du justiciable*

**Art. 104**. Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice.

**Art. 105.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

**Art. 106.** 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.

**Art. 107.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

## Chapitre 8 – *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*

*Section 1re – Des règles générales d'administration*

**Art. 108.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 109.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions.

**Art. 110.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi.

**Art. 111.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.

*Section 2 – Des finances publiques*

**Art. 112.** (1) Tout impôt de l'Etat ainsi que toute exemption ou modération d'impôt sont établis par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées.

(3) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.

**Art. 113.** (1) Tout emprunt à charge de l'Etat doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés.

(2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable ainsi que tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.

(4) Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale.

(5) Toute pension, tout traitement d'attente ainsi que toute gratification à la charge de l'Etat sont accordés par une loi.

**Art. 114.** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

**Art. 115.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat. La loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés.

(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.

*Section 3 – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses*

**Art. 116.** Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat.

La loi règle les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses.

Dans les limites et formes déterminées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses.

## Chapitre 9 – *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*

**Art. 117.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.

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

(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.

**Art. 118.** (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.

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50.

## Chapitre 10 – *Des communes*

**Art. 119.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.

(2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.

**Art. 120.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement sur base du suffrage universel et par vote secret.

(2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 121.** (1) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.

(2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.

(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi.

**Art. 122.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50.

**Art. 123.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres de ces actes sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.

(2) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.

**Art. 124.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi.

**Art. 125.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et prévoir leur annulation ou leur suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.

Le Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

## Chapitre 11 – *De la révision de la Constitution*

**Art. 126.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 127.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote

demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille des électeurs visés à l'article 65. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.

### Chapitre 12 – *Des dispositions finales*

**Art. 128.** Les dispositions de l'article 55 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

**Art. 129.** Sous réserve des dispositions de l'article 131, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.

**Art. 130.** La présente Constitution entre en vigueur *le premier jour du sixième mois qui* suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

**Art. 131.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.

**Art. 132.** Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

Luxembourg, le 6 juin 2018

| *Le Président-Rapporteur,* | *Le Rapporteur,* | *Le Rapporteur,* | *Le Rapporteur,* |
|---|---|---|---|
| Alex BODRY | Simone BEISSEL | Léon GLODEN | Sam TANSON |

*

## ANNEXES

ANNEXE 1

**Tableau comparatif**

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (30.5.2018)* |
|---|---|---|---|
| *Constitution* | *Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution* | *Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution* | *Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution* |
| **Chapitre I.–** ***De l'Etat, de son territoire et du Grand-Duc*** | **Chapitre 1er.–** ***De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | **Chapitre 1er.–** ***De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*** | **Chapitre 1er – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants** |
| | *Section 1.– De l'Etat, de sa forme politique, du chef de l'Etat et de la puissance souveraine* | *Section 1re.– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté* | *Section* 1re *– De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté* |
| **Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat de droit, libre, indépendant et indivisible. | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.<br>**Art. 2.** *(al. 2)* Il porte la dénomination de « Grand-Duché de Luxembourg ». | **Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible. |
| **Art. 51.** (1) Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **Art. 2.** Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. | **Art. 2.** *(al. 1er)* Le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle placée sous le régime de la démocratie parlementaire. Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'Homme. | **Art. 2.** Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.<br>Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'homme.<br>Il porte la dénomination de « Grand-Duché de Luxembourg ». |
| **Art. 32.** (1) La puissance souveraine réside dans la Nation.<br>Le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation.<br>Elle est exercée conformément à la Constitution et aux lois du pays. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. | **Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat. |
| | | **Art. 4.** (1) L'emblème de l'Etat est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.<br>(2) La loi définit les armoiries de l'Etat<br>(3) L'hymne national est "Ons Hémecht". | **Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.<br>(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | | (3) La loi définit les armoiries de l'Etat.<br>(4) L'hymne national est « Ons Heemecht ». |
| **Art. 33.** *(1re phr.)* Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **Art. 4.** Le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. | **Art. 41.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales. | *Article transféré au chapitre 3*<br>**Art. 46.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.<br>Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.<br>Sa personne est inviolable. |
| | | **Art. 5.** *(al. 1er)* Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne. | **Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.<br>L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. |
| **Art. 32*bis*.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 5.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | **Art. 26.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. | *Article transféré au chapitre 2.*– Des droits et libertés, *section 2.*– Des libertés publiques<br>**Art. 27.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. |
| | *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* | *Section 2.– Du territoire* |
| **Art. 37.** *(al. 5)* Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. | **Art. 6.** Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 6.** Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. |
| **Art. 2.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **Art. 7.** Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. | **Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 109.** *(1re phr.)* La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège du Gouvernement. – **Art. 109.** *(2e phr.)* Le siège du Gouvernement ne peut être déplacé que momentanément pour des raisons graves.<br><br>**Art. 71.** Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché, le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement.<br><br>Le siège de la Chambre des Députés et le siège du Gouvernement ne peuvent être déplacés que momentanément pour des raisons graves. | **Art. 8.** La ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 8.** La Ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles. |
| | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* | *Section 3.– De la nationalité et des droits politiques* |
| **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br><br>La présente Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.<br><br>Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br><br>La présente Constitution et les lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits.<br><br>Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br><br>**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.<br><br>La loi organise l'exercice des droits politiques des citoyens de l'Union européenne.<br><br>La loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des personnes qui n'ont pas la citoyenneté de l'Union européenne. | **Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.<br><br>**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.<br><br>Sans préjudice de l'article 65, paragraphes 1er et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois. |
| **Art. 111.** Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 10.** Toute personne qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, conformément à la Constitution et aux lois. | **Art. 16.** (4) Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. | *disposition transférée au chapitre 2.*– Des droits et libertés*, section 2.*– Des libertés:<br><br>**Art. 17.** Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi. |
| **Chapitre II.–** ***Des libertés publiques et des droits fondamentaux*** | **Chapitre 2.–** ***Des libertés publiques et des droits fondamentaux*** | **Chapitre 2.–** ***Des droits et libertés*** | **Chapitre 2.–** ***Des droits et libertés*** |
| | *Section 1.– Dignité* | | *Section 1re. – Des droits fondamentaux* |
| | **Art. 11.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. | **Art. 12.** La dignité humaine est inviolable. |
| **Art. 18.** La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 12.** La peine de mort ne peut être établie. | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. | **Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | **Art. 13.** Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants. | (2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.<br>La peine de mort ne peut pas être établie. | (2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.<br>La peine de mort ne peut pas être établie. |
| | | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. | **Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. |
| **Art. 11.** (1) L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **Art. 14.** L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille. | **Art. 37.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Il agit dans l'intérêt supérieur de l'enfant. | **Art. 38.** L'Etat veille au droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.<br>Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.<br>L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.<br>L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse 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. |
| **Art. 11.** (3) L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **Art. 15.** L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. | **Art. 15.** Toute personne a droit au respect de sa vie privée. |
| | *Section 2.– Egalité* | | *Section 2 – Des libertés publiques* |
| **Art. 11.** (2) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.<br>L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | **Art. 16.** Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.<br>L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | **Art. 16.** (3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.<br>L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.<br>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.<br>(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | | (3) Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs.<br>L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes. |
| **Art. 10*bis*.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 17.** *(al. 1er)* Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. | **Art. 16.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.<br>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.<br>(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles. | |
| **Art. 10*bis*.** (2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **Art. 17.** *(al. 2)* Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. | **Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. | **Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat. |
| **Art. 12.** *(trois premières phr.)* La liberté individuelle est garantie. – Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. – Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.<br>**Art. 12.** *(4e phr.)* Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.<br>**Art. 12.** *(dernière phr.)* Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | **Art. 18.** La liberté individuelle est garantie. Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. Nul ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit.<br>Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.<br>Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | **Art. 17.** (1) La liberté individuelle est garantie.<br>(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.<br>(3) Hormis le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.<br>Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. | **Art. 18.** (1) La liberté individuelle est garantie.<br>(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus par la loi et dans la forme déterminée par la loi.<br>(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.<br>Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 13.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 19.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 18.** Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. | **Art. 19.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne. |
| **Art. 14.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. | **Art. 19.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. | **Art. 20.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.<br>Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.<br>Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. |
| **Art. 17.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | **Art. 21.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. | | |
| **Art. 15.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 22.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. | **Art. 20.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. | **Art. 21.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi. |
| **Art. 16.** 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 établis par la loi. | **Art. 23.** 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 établis par la loi. | **Art. 35.** 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 établis par la loi. | **Art. 36.** 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. |
| **Art. 24.** *(1re phr.)* La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>**Art. 24.** *(2e phr.)* La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 24.** *(al. 1er)* La liberté de manifester ses opinions par la parole en toutes matières, et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>**Art. 24.** *(al. 2)* La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 22.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne pourra jamais être établie. | **Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne peut pas être établie. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. – Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **Art. 25.** La Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police. | **Art. 24.** Le droit de s'assembler paisiblement est garanti dans le respect de la loi. Il ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. | **Art. 25.** Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. |
| **Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **Art. 26.** La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. | **Art. 25.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. | **Art. 26.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable. |
| **Art. 28.** *(al. 1er, 1re phr.)* Le secret des lettres est inviolable.<br>*(al. 1er, 2e phr.)* La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste. | **Art. 27.** Les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables.<br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas spécialement prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 29.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. | **Art. 30.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.<br>Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine. |
| | | **Art. 30.** Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins déterminées, sur base du consentement de la personne concernée ou d'un fondement prévu par la loi.<br>Sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions qu'elle détermine, toute personne a le droit d'accéder aux données traitées la concernant et d'en obtenir la rectification. | **Art. 31.** Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. |
| **Art. 19.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **Art. 28.** La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. | **Art. 23.** *(al. 1er)* La liberté de manifester ses opinions philosophiques ou religieuses, la liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'exercice de ces libertés. | **Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>La censure ne peut pas être établie. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 20.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | **Art. 29.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos. | | **Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.<br>Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.<br>La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. |
| **Art. 21.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | **Art. 30.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale. | | |
| **Art. 22.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.<br>**Art. 119.** En attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur. | **Art. 31.** L'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. | **Art. 23.** *(al. 2)* Les relations entre l'Etat et les cultes peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi. | *Article transféré dans la Section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses*<br>**Art. 116.** Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat.<br>La loi règle les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses.<br>Dans les limites et formes déterminées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses. |
| | | **Art. 31.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions fixées par la loi. | **Art. 32.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi. |
| **Art. 23.** *(al. 1er, 1re phr.)* L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. | **Art. 32.** *(al. 1er)* L'Etat veille à l'organisation de l'enseignement fondamental, qui sera obligatoire et gratuit et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. | **Art. 32.** (1) Toute personne a droit à l'éducation. | **Art. 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 23.** *(al. 2)* Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.<br><br>**Art. 23.** *(al. 3)* La loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br><br>**Art. 23.** *(al. 4)* Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | **Art. 32.** *(al. 2)* Il crée des établissements d'enseignement secondaire gratuit et d'enseignement supérieur.<br><br>**Art. 32.** *(al. 3)* La loi détermine les moyens de subvenir à l'enseignement public ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle quant aux principes ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants.<br><br>**Art. 32.** *(al. 4)* Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions. | (2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement obligatoire public est gratuit.<br><br>(3) La liberté de l'enseignement dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques est garantie.<br><br>L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.<br><br>(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. | (2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.<br><br>(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.<br><br>L'intervention de l'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.<br><br>(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi. |
| | | **Art. 36.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. | **Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires, dans une société démocratique, et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. |
| | *Section 4.– Solidarité et citoyenneté* | | *Section 3– Des objectifs à valeur constitutionnelle* |
| **Art. 11.** (4) *(1re phr.)* La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit.<br><br>*(2e phr.)* La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **Art. 33.** La loi garantit le droit au travail et l'Etat veille à assurer à chaque citoyen l'exercice de ce droit.<br><br>La loi garantit les libertés syndicales et organise le droit de grève. | **Art. 38.** *(al. 1er)* L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.<br><br>**Art. 27.** Les libertés syndicales sont garanties.<br><br>La loi organise l'exercice du droit de grève. | **Art. 39.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.<br><br>**Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties.<br><br>La loi organise l'exercice du droit de grève. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 11.** (5) La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **Art. 34.** La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap. | **Art. 33.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 38.** *(al. 2)* L'Etat promeut l'intégration sociale des personnes atteintes d'un handicap.<br>**Art. 39.** L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. | **Art. 34.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.<br>**Art. 41.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.<br>**Art. 42.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. |
| **Art. 11.** (6) *(al. 1er)* La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. | **Art. 35.** *(al. 1er)* La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. | **Art. 34.** La liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions établies par la loi. | **Art. 35.** L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de l'exercice de la profession libérale et de l'activité agricole est garantie, sauf les restrictions déterminées par la loi. |
| **Art. 11.** (6) *(al. 2)* En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br>**Art. 11.** (6) *(al. 3)* La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annula-tion ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 35.** *(al. 2)* En matière d'exercice de la profession libérale la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.<br>**Art. 35.** *(al. 3)* La loi peut soumettre ces règlements à des procédures d'approbation, d'annulation ou de suspension, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 109.** (3) La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques.<br>**Art. 110.** (2) *(al. 1er)* Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | *articles transférés au chapitre 9.*– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels<br>**Art. 117.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.<br>(2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique.<br>(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique. |
| | | **Art. 110.** (2) *(al. 2)* Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>*(al. 3)* Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | **Art. 118.** (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.<br>(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | | Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.<br><br>Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50. |
| **Art. 11*bis*.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 36.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 40.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il promeut la protection et le bien-être des animaux. | **Art. 43.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br><br>Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être. |
| | **Art. 37.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dans un logement approprié. | **Art. 39.** L'Etat veille à ce que toute personne dispose des moyens lui permettant de vivre dignement. | **Art. 42.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié. |
| **Art. 27.** *(al. 1er)* Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques, des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. | **Art. 38.** Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.<br><br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des citoyens. | **Art. 28.** (1) Toute personne a le droit d'adresser une pétition à la Chambre des députés.<br><br>(2) Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable à toute demande d'un requérant.<br><br>(3) Toute personne a le droit de présenter aux autorités publiques des réclamations concernant l'action administrative. | **Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.<br><br>Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants. |
| **Art. 30.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 39.** Nulle autorisation préalable n'est requise pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à l'égard des membres du Gouvernement. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 109.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 31.** 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. 40.** 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. 103.** (3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est fixé par la loi. | **Art. 110.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.<br>(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi. |
| **Art. 29.** La loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire. | **Art. 41.** La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière administrative et judiciaire.<br>L'Etat veille à promouvoir la langue luxembourgeoise. | **Art. 4.** (4) Le luxembourgeois est la langue nationale. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande en matière législative, administrative et judiciaire. | **Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande. |
| | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3.– *Du Grand-Duc*** | **Chapitre 3 – *Du Grand-Duc*** |
| | *Section 1.– De la succession au trône, de la régence et de la lieutenance* | *Section 2.– De la monarchie constitutionnelle* | *Section 2 – De la monarchie constitutionnelle* |
| **Art. 3.** La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1er du traité de Londres du 11 mai 1867. | **Art. 42.** Les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont héréditaires dans la descendance directe, naturelle et légitime de S. A. R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, par ordre de primogéniture et de représentation. | **Art. 51.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets s'appliquent à l'auteur et à ses descendants.<br>En présence de circonstances exceptionnelles dûment constatées, la Chambre des députés peut, par une décision adoptée à la majorité qualifiée, exclure une personne de l'ordre de succession.<br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. | **Art. 55.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.<br>(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.<br>Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée des députés.<br>(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 7.** *(al. 2, 1re phr.)* En cas de vacance du Trône, la Chambre pourvoit provisoirement à la régence.<br>*(2e phr.)* Une nouvelle Chambre, convoquée en nombre double dans le délai de trente jours, pourvoit définitivement à la vacance. | **Art. 43.** A défaut de descendance de S.A.R. Adolphe – Guillaume – Auguste – Charles – Frédéric de Nassau, la Chambre des Députés pourvoit à la vacance du trône dans la forme qui convient le mieux aux intérêts du Grand-Duché de Luxembourg.<br>A cet effet la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours suivant la date de la vacance du trône. | **Art. 52.** A défaut de successeur, la Chambre des députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc afin de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 56.** A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc en vue de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée des députés. |
| **Art. 5.** (1) *(1re phr.)* Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.<br>*(2e phr.)* Lorsqu'il accède au trône, il prête, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des Députés ou d'une députation nommée par elle, le serment suivant:<br>**Art. 5.** (2) «Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ainsi que les libertés publiques et individuelles.» | **Art. 44.** Le Grand-Duc de Luxembourg est majeur à l'âge de dix-huit ans accomplis.<br>**Art. 45.** *(al. 1er)* Le Grand-Duc ne prend possession du trône qu'après avoir prêté, devant les membres de la Chambre des Députés, le serment suivant:<br>**Art. 45.** *(al. 2)* « Je jure d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché de Luxembourg, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles ». | **Art. 53.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction du Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *« Je jure d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales. »* | **Art. 57.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction de Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. » |
| | **Art. 46.** A la mort du Grand-Duc, ou dans le cas de son abdication, la Chambre des Députés doit se réunir au plus tard le dixième jour après celui du décès ou de l'abdication, aux fins de l'assermentation du successeur ou du régent. | **Art. 53.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès ou l'abdication du Grand-Duc.<br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat pour le Grand-Duc et pour ses descendants. | **Art. 57.** (2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès, l'abdication ou la désignation dans les conditions de l'article 56 du Grand-Duc.<br>(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat. |
| **Art. 6.** Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille. | **Art. 47.** Si à la mort du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans le délai prévu à l'article 46 à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 54.** *(al. 1er)* Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir à la régence. | **Art. 58.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 7.** *(al. 1er)* Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, il est pourvu à la régence comme dans le cas de minorité.<br><br>**Art. 6.** Si à la mort du Grand-Duc Son successeur est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille. | **Art. 48.** Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence.<br><br>**Art. 49.** *(al. 1er)* La régence ne peut être conférée qu'à une seule personne qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé l'article 42. | **Art. 54.** *(al. 2)* Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 53, le Gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.<br><br>**Art. 54.** *(al. 3)* La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 51, paragraphe 1er. Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant. | Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.<br><br>La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 55, paragraphe 1er. |
| **Art. 8.** (1) Lors de son entrée en fonctions, le Régent prête le serment suivant:<br><br>(2) « Je jure fidélité au Grand-Duc. Je jure d'observer la Constitution et les lois du pays. » | **Art. 49.** *(al. 2)* Le régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment prévu à l'article 45.<br><br>**Art. 49.** *(al. 3)* Le régent doit résider au Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 54.** *(al. 4)* Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des députés le serment suivant: *« Je jure d'être fidèle au Grand-Duc, d'observer la Constitution, de défendre les droits et libertés, de respecter les lois et de maintenir l'indépendance et l'unité nationales. »* | **Art. 58.** (al. 4) Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. » |
| | **Art. 50.** A la date de la mort du Grand-Duc, de son abdication et de son impossibilité de remplir ses fonctions, jusqu'à la prestation de serment de son successeur ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du Grand-Duc sont exercés, au nom du peuple luxembourgeois, par le Conseil de Gouvernement, et sous sa responsabilité. | **Art. 55.** A 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 du Chef de l'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. * | **Art. 60.** A 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'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent. |
| **Art. 42.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par un Prince du sang, qui aura le titre de Lieutenant du Grand-Duc et résidera dans le Grand-Duché.<br><br>Ce représentant prêtera serment d'observer la Constitution avant d'exercer ses pouvoirs. | **Art. 51.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs constitutionnels à une personne de la famille grand-ducale qui porte le titre de lieutenant représentant du Grand-Duc.<br><br>Le lieutenant représentant du Grand-Duc remplit les conditions de descendance prévues à l'article 42 et n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 45. Il doit résider au Grand-Duché. | **Art. 56.** Le Grand-Duc peut déléguer tout ou partie de ses attributions constitutionnelles à une personne remplissant les conditions de l'article 51, paragraphe 1er, qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.<br><br>Le Lieutenant-Représentant n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment prévu à l'article 54. | **Art. 61.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 55, paragraphe 1er, et qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.<br><br>Le Lieutenant-Représentant du Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement ma fonction. » |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **[Chap. III, § 1er.– *De la Prérogative du Grand-Duc*]** | *Section 2.– Des pouvoirs du Grand-Duc* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* | *Section 1re.– De la fonction du Chef de l'Etat* |
| **Art. 32.** (2) Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.<br>**Art. 33.** *(2e phr.)* Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br>**Art. 45.** Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | **Art. 52.** Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois particulières votées en vertu de la Constitution même.<br>Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays.<br>Les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du Gouvernement responsable. | **Art. 42.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br>**Art. 43.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement. | **Art. 47.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.<br>Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.<br>**Art. 48.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité |
| **Art. 4.** La personne du Grand-Duc est inviolable. | **Art. 53.** La personne du Grand-Duc est inviolable. | **Art. 41.** *(al. 3, 1re phr.)* Sa personne est inviolable. | **Art. 46.** *(al. 3, 1re phr.)* Sa personne est inviolable. |
| **Art. 36.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **Art. 54.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. | **Art. 45.** (1) *(al. 1er)* Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 50.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.<br>Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. |
| **Art. 32.** (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. | **Art. 55.** Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. | **Art. 45.** (2) Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, il ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. | **Art. 50.** (2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Chef de l'Etat ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.<br>(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les limites et les conditions dans lesquelles ces règlements peuvent être pris, ainsi que les modalités selon lesquelles ils sont adoptés, sont déterminées par la loi. Dans les conditions que la loi prévoit, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. |
| (4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | (4) En cas de crise internationale, le Chef de l'Etat peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes.<br>La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois. | (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Chef de l'Etat, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.<br>Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.<br>La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois, qui en fixent la durée sans que la prorogation puisse dépasser une durée maximale de trois mois. Ces lois sont adoptées avec une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.<br>Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 41.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 57.** Le Grand-Duc confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 47.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. | **Art. 52.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit. |
| **Art. 39.** Le Grand-Duc a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | | **Art. 48.** Le Chef de l'Etat a le droit de battre monnaie en exécution de la loi. | |
| **Art. 40.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 58.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 57.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de sa famille sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. | **Art. 62.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège. |
| **Art. 43.** La liste civile est fixée à trois cent mille francs-or par an.<br>Elle peut être changée par la loi au commencement de chaque règne. La loi budgétaire peut allouer chaque année à la Maison Souveraine les sommes nécessaires pour couvrir les frais de représentation. | **Art. 59.** *(al. 1er)* Le Grand-Duc touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale. | **Art. 49.** (2) La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant.<br>Elle règle la sécurité sociale des bénéficiaires et elle détermine leurs ayants droit auxquels cette même protection s'applique. | **Art. 53. (al. 1)** Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi. |
| | **Art. 59.** *(al. 2)* Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. | **Art. 49.** (1) La loi organise les services du Chef de l'Etat. | **Art. 53.** (al. 2) Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique. |
| **Art. 44.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **Art. 60.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc. | **Art. 50.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. | **Art. 54.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat. |
| | **Chapitre 4.– *De la Chambre des Députés*** | **Chapitre 4.– *De la Chambre des députés* *** | **Chapitre 4 – *De la Chambre des Députés***<br>*Section 1re – De la représentation du pays* |
| | *Section 1.– Fonctions et composition* | | |
| **Art. 50.** *(1re phr.)* La Chambre des Députés représente le pays.<br>*(2e phr.)* Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **Art. 61.** *(1re phr.)* La Chambre des Députés représente le pays.<br>*(2e phr.)* Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché. | **Art. 59.** La Chambre des députés représente la Nation. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. Ils ne sont liés par aucun mandat impératif. * | **Art. 63.** La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif.<br>Les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 51.** (3) La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 62.** (1) La Chambre des Députés se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 60.** (1) La Chambre des députés se compose de 60 députés.<br>**Art. 60.** (4) *(al. 2)* Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. | **Art. 64.** (1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.<br>**Art. 64.** (4) *(al. 2)* Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. |
| **Art. 51.** (4) L'élection est directe. | **Art. 62.** (2) L'élection est directe. | **Art. 60.** (3) *(al. 1er, 1re phr.)* L'élection est directe. | **Art. 64.** (3) *(al. 1er, 1re phr.)* L'élection est directe. |
| **Art. 51.** (5) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. | **Art. 62.** (3) Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi. | **Art. 60.** (3) *(al. 1er, 2e phr.)* Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.<br>**Art. 60.** (3) *(al. 2)* Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | **Art. 64.** (3) *(al. 1er, 2e phr.)* Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral. |
| **Art. 51.** (6) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 62.** (4) Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 60.** (4) *(al. 1er)* Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales:<br>– le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen;<br>– le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch;<br>– le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden;<br>– l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. | **Art. 64.** (4) *(al. 1er)* Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales :<br>1° le Sud avec les cantons d'Esch-sur-Alzette et Capellen ;<br>2° le Centre avec les cantons de Luxembourg et Mersch ;<br>3° le Nord avec les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden ;<br>4° l'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach. |
| **Art. 52.** *(al. 1er)* Pour être électeur, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>*(al. 2)* Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **Art. 63.** Pour être électeur, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis.<br>Il faut en outre réunir à ces trois qualités celles déterminées par la loi. Aucune condition de cens ne pourra être exigée. | **Art. 61.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans accomplis. | **Art. 65.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 52.** *(al. 3)* Pour être éligible, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4° être domicilié dans le Grand-Duché.<br>*(al. 4)* Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **Art. 64.** Pour être éligible, il faut:<br>1° être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise;<br>2° jouir des droits civils et politiques;<br>3° être âgé de dix-huit ans accomplis;<br>4° être domicilié dans le Grand-Duché.<br>Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. | **Art. 61.** (2) Pour être éligible, il faut, en outre, être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 65.** (2) Pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. |
| **Art. 53.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles:<br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation;<br>3° les majeurs en tutelle.<br>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | **Art. 65.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles les majeurs en tutelle, ainsi que pendant la durée de la détention:<br>1° les condamnés à des peines criminelles;<br>2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation;<br>Aucun autre cas d'exclusion ne pourra être prévu.<br>Le droit de vote peut être rendu par la voie de grâce aux personnes qui l'ont perdu par condamnation pénale. | **Art. 61.** (3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | **Art. 65.** (3) Les juridictions peuvent, dans les cas prévus par la loi, prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. |
| **Art. 54.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service. | **Art. 66.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;<br>2° avec celles de membre du Conseil d'Etat;<br>3° avec celles de magistrat de l'Ordre judiciaire;<br>4° avec celles de membre de la Cour des comptes;<br>5° avec celles de commissaire de district;<br>6° avec celles de receveur ou agent comptable de l'Etat;<br>7° avec celles de militaire de carrière en activité de service. | **Art. 62.** Le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement et celles de membre du Conseil d'Etat.<br>Cette même incompatibilité s'applique à tout emploi public, ainsi qu'à toute autre activité qui comporte une dépendance de l'Etat et qui est déterminée par une loi adoptée à la majorité qualifiée. * | **Art. 66.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'Etat.<br>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. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 54.** (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 66.** (2) Les fonctionnaires se trouvant dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat leur confié et leurs fonctions. | **Art. 63.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. | **Art. 67.** (3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité. |
| **Art. 58.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger, et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 67.** Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi salarié qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 63.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend ses fonctions qu'en vertu d'une nouvelle élection. | **Art. 67.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection. |
| **Art. 54.** (3) Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 68.** Le député qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en sera de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription sera faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 63.** (2) Le député, qui a été appelé aux fonctions de membre du Gouvernement et qui quitte ces fonctions, est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu.<br><br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, a renoncé au mandat de député lui échu au cours de ces fonctions.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des voix obtenues aux élections. | **Art. 67.** (2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.<br><br>Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.<br><br>En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections. |
| **Art. 55.** Les incompatibilités prévues par l'article précédent ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | **Art. 69.** Les incompatibilités prévues par les articles 66, 67 et 68 ne font pas obstacle à ce que la loi n'en établisse d'autres dans l'avenir. | | |
| **Art. 56.** Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 70.** Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 60.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. | **Art. 64.** (2) Les députés sont élus pour cinq ans. |
| | *Section 2.– Organisation et fonctionnement* | | *Section 2 – De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés* |
| **Art. 57.** (1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. | **Art. 71.** (1) La Chambre des Députés vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet. | **Art. 68.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus. | (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 65 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 66.<br>(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi. |
| (2) A leur entrée en fonctions, ils prêtent le serment qui suit:<br>« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. »<br>(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre. | (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent le serment prévu par le règlement.<br>(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre des Députés. | (2) A leur entrée en fonctions, les députés prêtent en séance publique le serment prévu par la loi.<br>(3) Les fonctions de la Chambre des députés cessent le jour de nouvelles élections. | (4) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »<br>(5) La réunion en séance publique de la Chambre des Députés issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre des Députés issue des élections précédentes. |
| **Art. 60.** A chaque session, la Chambre nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **Art. 72.** A chaque session, la Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. | **Art. 65.** La Chambre des députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau selon les modalités fixées dans son règlement. | **Art. 70.** La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau. |
| **Art. 61.** Les séances de la Chambre sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **Art. 73.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par le règlement. | **Art. 66.** Les séances de la Chambre des députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son règlement. | **Art. 71.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement. |
| **Art. 62.** *(al. 1er, 1re phr.)* Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages.<br>*(al. 1er, 2e phr.)* En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.<br>*(al. 2)* La Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | **Art. 74.** *(al. 1er, 1re phr.)* Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages.<br>*(al. 1er, 2e phr.)* En cas de partage de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.<br>*(al. 2)* La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie. | **Art. 67.** *(al. 2, 1re phr.)* Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages.<br>*(al. 1er)* La Chambre des députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie. | **Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.<br>Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | *(al. 3)* Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.<br>*(al. 4)* Le règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des députés. | Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.<br>Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés. |
| **Art. 51.** (2) L'organisation de la Chambre est réglée par la loi.<br>**Art. 70.** La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | **Art. 75.** La Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation, y compris l'engagement et le statut de son personnel, et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. | **Art. 68.** (1) La Chambre des députés détermine par son règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 69.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation. |
| **Art. 72.** (2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés.<br>**Art. 72.** (1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.<br>**Art. 72.** (3) Toute session est ouverte et close par le Grand-Duc en personne, ou bien en son nom par un fondé de pouvoirs nommé à cet effet. | **Art. 76.** (1) La Chambre des Députés se réunit en session extraordinaire au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections.<br>**Art. 76.** (2) La Chambre des Députés se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par son règlement.<br>**Art. 76.** (3) Toute session est close avec l'ouverture d'une nouvelle session ordinaire ou extraordinaire. | **Art. 64.** (1) La Chambre des députés se réunit en séance publique au plus tard le trentième jour qui suit la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres et pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à ce sujet.<br>Cette séance est présidée, et ce jusqu'à l'accomplissement des nominations prévues à l'article 65, par son membre le plus âgé, qui est assisté des deux plus jeunes élus.<br>**Art. 68.** (2) Sauf dans le cas prévu à l'article 64, elle se réunit chaque année à l'époque fixée par son règlement.* | **Art. 68.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.<br>(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 65 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 66.<br>(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.<br>(4) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. » |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | | (5) La réunion en séance publique de la Chambre issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre issue des élections précédentes. |
| **Art. 72.** (2) *(1re partie de phr.)* Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement;<br>**Art. 72.** (2) *(2e partie de phr.)* Il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés. | **Art. 77.** La Chambre des Députés doit se réunir en séance publique, même en cas de dissolution, à la demande du Grand-Duc sur un ordre de jour proposé par lui.<br>Il doit le faire sur la demande motivée d'un tiers des députés. | | |
| **Art. 74.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre.<br>Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | **Art. 78.** Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre des Députés, conformément au paragraphe (3) de l'article 99.<br>Il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution. | **Art. 69.** La Chambre des députés peut décider de procéder à de nouvelles élections avant le terme prévu à l'article 60. Cette décision appartient également au Chef de l'Etat, lorsque le Gouvernement le demande.<br>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. | **Art. 73.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, 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. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue des députés, fixe des élections anticipées.<br>Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois. |
| **Chap. III, §2.– *De la Législation*** | **Section 3.– *Attributions législatives*** | | *Section 3 – De l'adoption des lois* |
| **Art. 47.** Le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption.<br>La Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de lois. | **Art. 79.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés les projets de lois qu'il veut soumettre à son adoption.<br>**Art. 80.** Le droit de soumettre des propositions de lois à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. | **Art. 71.** (1) Le Chef de l'Etat adresse à la Chambre des députés les projets de loi que le Gouvernement veut soumettre à l'adoption de celle-ci.<br>(2) Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés appartient à chaque député. | **Art. 75.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés des projets de loi.<br>Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés. |
| **Art. 46.** L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.<br>**Art. 66.** La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. | **Art. 81.** Le vote de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.<br>**Art. 82.** La Chambre des Députés a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. | **Art. 72.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des députés.<br>(2) La Chambre des députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. | **Art. 76.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés.<br>(2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 65.** La Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Ce vote intervient toujours par appel nominal.<br><br>A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 83.** La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Il est toujours nominal.<br><br>A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | **Art. 72.** (4) *(al. 1er)* La Chambre des députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.<br><br>*(al. 2)* A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.<br><br>**Art. 67.** *(al. 2, 2e et 3e phr.)* Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration. | (3) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.<br><br>A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi. |
| **Art. 59.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. – Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 84.** Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 72.** (5) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. | **Art. 76.** (4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes. |
| **Art. 34.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre. | **Art. 85.** La loi votée est transmise par le Président de la Chambre des Députés au Gouvernement pour être promulguée et publiée dans les trois mois de la date de la transmission. | **Art. 72.** (6) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. | **Art. 76.** (5) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée. |
| - | **Art. 86.** L'initiative législative populaire est réglée par la loi. | **Art. 71.** (3) La loi règle les modalités relatives à l'initiative populaire pour soumettre des propositions de loi à la Chambre des députés. | **Art. 77.** La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.<br><br>La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative. |
| **Art. 51.** (7) Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 87.** La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à fixer par la loi. | **Art. 73.** La Chambre des députés peut décider de consulter les électeurs visés à l'article 61 par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br><br>D'autres électeurs désignés par la loi prévue à l'article 60, paragraphe 3 peuvent être admis à y participer. Toutefois, seuls les électeurs visés à l'article 61 peuvent être consultés sur un transfert à l'Union européenne ou à une institution internationale de l'exercice de pouvoirs de l'Etat. | **Art. 78.** 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. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | *Section 4.– Autres prérogatives de la Chambre des Députés* | | *Section 4 – Des autres attributions de la Chambre des Députés* |
| **Art. 64.** La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. | **Art. 88.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br><br>Une commission d'enquête doit être instituée à la demande d'un tiers au moins des membres de la Chambre des Députés. | **Art. 74.** La Chambre des députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br><br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | **Art. 79.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br><br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. |
| [**Art. 67.** *(al. 3)* La Chambre ne s'occupe d'aucune pétition ayant pour objet des intérêts individuels, à moins qu'elle ne tende au redressement de griefs résultant d'actes illégaux posés par le Gouvernement ou les autorités, ou que la décision à intervenir ne soit de la compétence de la Chambre. ] | **Art. 89.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par le règlement de la Chambre des Députés. | **Art. 75.** La Chambre des députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son règlement. | **Art. 80.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement. |
| | *Section 5.– Statut du député* | | *Section 5 – Du statut du député* |
| **Art. 68.** Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. | **Art. 90.** 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. | **Art. 77.** 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. | **Art. 83.** 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 sa fonction. |
| **Art. 69.** A l'exception des cas visés par l'article 68, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.<br><br>Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre. | **Art. 91.** A l'exception des cas visés par l'article 90, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.<br><br>Cependant, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. | **Art. 78.** A l'exception des cas visés par l'article 77, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.<br><br>Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des députés. | **Art. 84.** A l'exception des cas visés par l'article 83, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.<br><br>Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés. |
| L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | L'autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | Une autorisation de la Chambre des députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. | Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député. |
| **Art. 75.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | **Art. 92.** Les membres de la Chambre des Députés toucheront, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. | * | **Art. 85.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Chapitre V.– *Du Gouvernement du Grand-Duché*** | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | **Chapitre 5.– *Du Gouvernement*** | **Chapitre 5 – *Du Gouvernement*** |
| **Art. 76.** *(al. 1er)* Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.<br><br>**Art. 77.** Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement.<br><br>**Art. 76.** *(al. 1er)* Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, (…).<br><br>[**Art. 54.** (1) Le mandat de député est incompatible:<br><br>1° avec les fonctions de membre du Gouvernement;]<br><br>[**Art. 93.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.] | **Art. 93.** Le Gouvernement se compose d'un Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'un ou plusieurs Vice-Premiers Ministres, de Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat.<br><br>**Art. 94.** (1) Le Grand-Duc nomme le Premier Ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.<br><br>(2) L'organisation du Gouvernement et les attributions ministérielles sont réglées par arrêté grand-ducal, en dérogeant même à des lois existantes.<br><br>(3) Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit:<br><br>« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'Etat. Je promets de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité. »<br><br>**Art. 95.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat de député, de conseiller d'Etat, de membre du conseil communal et de tout emploi public ou de toute autre activité professionnelle. | **Art. 80.** *(al. 1er)* Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, de secrétaires d'Etat.<br><br>**Art. 80.** *(al. 2, 1re phr.)* Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement.*<br><br>**Art. 81.** *(al. 3)* Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.<br><br>**Art. 80.** *(al. 2, 2e et 3e phr.)* Avant d'entrer en fonctions, les membres du Gouvernement prêtent le serment prévu par la loi. En cas de démission du Gouvernement ou d'un de ses membres, le Chef de l'Etat met fin à leurs fonctions.<br><br>**Art. 80.** *(al. 3)* Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec celles de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec tout emploi public ou activité professionnelle. | **Art. 87.** 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 secrétaires d'Etat.<br><br>Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.<br><br>Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »<br><br>La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec des fonctions publiques ou une activité professionnelle.<br><br>**Art. 88.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.<br><br>Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.<br><br>Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. |
| | **Art. 96.** Le Gouvernement dirige la politique générale du pays. | **Art. 79.** Le Gouvernement détermine et conduit la politique générale.<br><br>Il exerce conjointement avec le Chef de l'Etat le pouvoir exécutif. | **Art. 86.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 76.** *(al. 2)* Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 97.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 54 et 123 de la Constitution, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 45.** (1) *(al. 2)* Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. | **Art. 50.** (1) *(al. 2)* Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution. |
| | **Art. 98.** (1) Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement.<br>(2) Les membres du Gouvernement forment ensemble le Conseil de Gouvernement. | **Art. 81.** *(al. 1er)* Le Gouvernement exerce ses attributions collégialement en conseil. Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions à titre individuel pour les affaires dont ils ont la charge.<br>*(al. 2)* Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement. Il surveille la marche générale des affaires de l'Etat et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale. | **Art. 88.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.<br>Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.<br>Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. |
| | **Art. 99.** (1) Tout projet de loi ou de règlement grand-ducal, ainsi que toute disposition soumise au Grand-Duc, doit faire l'objet d'une délibération du Conseil de Gouvernement.<br>(2) Le Conseil de Gouvernement arrête les textes des règlements et arrêtés grand-ducaux à signer par le Grand-Duc.<br>(3) La dissolution de la Chambre des Députés prévue à l'article 78 doit faire l'objet d'une décision du Conseil de Gouvernement. | | |
| **Art. 35.** Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 100.** (1) Le Gouvernement nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 103.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle. | **Art. 110.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.<br>législative. |
| Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une disposition législative. | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 78.** Les membres du Gouvernement sont responsables.<br>-<br>- | **Art. 101.** (1) Les membres du Gouvernement sont politiquement responsables. | **Art. 83.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des députés. | **Art. 90.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.<br>(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur fonction. |
| | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement, ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. | (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction. |
| | (3) L'Etat répond civilement des actes posés par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. | **Art. 102.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions. | Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. |
| [**Art. 78.** Les membres du Gouvernement sont responsables.]<br>[**Art. 116.** Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.]<br>**Art. 82.** *(1re phr.)* La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. | (4) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.<br>**Art. 101.** (5) *(al. 1er)* Les membres du Gouvernement sont jugés exclusivement par la Cour d'Appel pour les infractions qu'ils auraient commises dans l'exercice de leurs fonctions, même après cessation de leurs fonctions.<br>(5) *(al. 2)* La Cour d'Appel est également compétente pour les infractions qui auraient été commises par les membres du Gouvernement en dehors de leurs fonctions et pour lesquelles ils sont jugés pendant l'exercice de leurs fonctions, ainsi que pour les actions civiles relatives à ces infractions.<br>**Art. 101.** (5) *(al. 3, 1re phr.)* Seul le ministère public près la Cour Supérieure de Justice peut intenter et diriger les poursuites en matière répressive à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | **Art. 83.** (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.<br>**Art. 83.** (4) *(al. 1er, 2e phr.)* La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.<br>**Art. 83.** (4) *(1re phr.)* Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation des fonctions.<br>(5) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. | (4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | (5) *(al. 3, 2e phr.)* Toute citation directe et, sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.<br><br>(5) *(al. 4)* L'appel sera porté devant la Cour Supérieure de Justice, qui évoquera l'affaire. | (4) *(2e phr.)* La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | |
| **Art. 81.** En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br><br>**Art. 83.** Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné, que sur la demande de la Chambre. | (6) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité.<br><br>(7) Le Grand-Duc ne peut faire grâce au membre du Gouvernement condamné que sur la demande de la Chambre des Députés. | (7) En aucun cas, l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un membre du Gouvernement à la responsabilité. | |
| **Art. 80.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.<br><br>La Chambre peut demander leur présence.<br><br>- | **Art. 102.** (1) Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence. | **Art. 70.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des députés peut demander leur présence. | **Art. 74.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence. |
| | (2) Le Premier Ministre, après délibération du Conseil de Gouvernement, peut engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. Si la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier Ministre présentera la démission du Gouvernement au Grand-Duc. | **Art. 82.** (2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.<br><br>**Art. 82.** (4) Lorsque la Chambre des députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. | *du Gouvernement:*<br><br>**Art. 89.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés.<br><br>(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.<br><br>(3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | | (4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat. |
| - | **Art. 102.** (3) La responsabilité du Gouvernement doit obligatoirement être engagée devant la Chambre des Députés à l'occasion de la déclaration gouvernementale consécutive à la formation d'un nouveau Gouvernement. | **Art. 82.** (3) La Chambre des députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.<br>**Art. 82.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des députés. | |
| - | **Art. 102.** (4) Le Gouvernement démissionnaire continue à gérer les affaires courantes de l'Etat. | **Art. 82.** (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale. | **Art. 89.** (5) (5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la po |
| | **Chapitre 6.– *Du Conseil d'Etat*** | | **Chapitre 6 – *Du Conseil d'Etat*** |
| **Art. 83*bis.*** *(al. 1er, 1re phr.)* Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. | **Art. 103.** *(al. 1er, 1re phr.)* Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. | **Art. 72.** (3) Hormis le cas prévu au paragraphe 4, aucun projet de loi, aucune proposition de loi ni aucun amendement qui y serait proposé ne sont soumis au vote de la Chambre des députés qu'après avis du Conseil d'Etat.<br>**Art. 84.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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. | **Art. 91.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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.<br>Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br>La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités prévues par la loi. | Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.<br>La Chambre des députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi. |
| **Art. 83*bis.*** *(al. 1er, 2e phr.)* Sur les articles votés par la Chambre conformément à l'article 65, il émet son avis dans le délai fixé par la loi. | **Art. 103.** *(al. 1er, 2e phr.)* Sur les articles votés par la Chambre des Députés conformément à l'article 83, il émet son avis dans le délai fixé par la loi. | **Art. 72.** (4) *(al. 3)* Dans les cas d'un vote qui intervient dans les conditions de l'alinéa qui précède, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des députés peut, même en l'absence de cet avis, voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat. | |
| **Art. 83*bis.*** *(al. 2)* L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 103.** *(al. 2)* L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 85.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | **Art. 92.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. |
| | **Chapitre 7.– *De la Justice*** | **Chapitre 7.– *De la Justice**** | **Chapitre 7 – *De la Justice*** |
| | *Section 1.– Dispositions communes* | | *Section 1re – De l'organisation de la Justice* |
| **Art. 49,** al. 1. La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. | **Art. 104.** La justice est rendue par les cours et tribunaux. | **Art. 86.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions, qui comprennent les juges et les magistrats du ministère public. | **Art. 93.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| - | **Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. | **Art. 93.** (1) Les juges sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. | **Art. 99.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles. |
| - | Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. | (2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | (2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. |
| **Art. 84.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils, sont exclusivement du ressort des tribunaux.<br>**Art. 85.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques, sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 106.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.<br>**Art. 107.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | **Art. 87.** Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire.<br>**Art. 87.** Sous réserve des attributions conférées au titre des articles 88 et 89 à d'autres juridictions à compétence particulière, la compétence générale pour statuer sur les droits de la personne est du ressort des juridictions de l'ordre judiciaire. | **Art. 94.** Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière. |
| **Art. 86.** *(1re phr.)* Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi.<br>*(2e phr.)* Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **Art. 108.** *(1re phr.)* Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi.<br>*(2e phr.)* Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | **Art. 89.** *(2e phr.)* Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.* | |
| **Art. 87.** Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice. | **Art. 109.** L'organisation des cours et tribunaux est réglée par la loi. | **Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.<br>**Art. 95.** (1) *(al. 1er.)* Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 97.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours<br>**Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 88.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **Art. 110.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | **Art. 98.** Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par une décision de justice. | **Art. 104.** Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice. |
| **Art. 89.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 111.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 99.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | **Art. 105.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. |
| | | **Art. 100.** La loi garantit l'impartialité du juge, le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures, le respect du contradictoire et des droits de la défense. | **Art. 106.** 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. |
| **Art. 95.** *(1re phr.)* Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 112.** Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. | **Art. 92.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | **Art. 98.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. |
| **Art. 95.** *(2e phr.)* La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 113.** La Cour Supérieure de Justice règle les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | **Art. 90.** La Cour suprême assure le respect du droit par les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que par les autres juridictions créées par la loi. | |
| **Art. 91.** *(al. 1er, 1re phr.)* Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. | **Art. 114.** *(al. 1er, 1re phr.)* Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement, les conseillers de la Cour, les membres du tribunal administratif et de la Cour administrative sont inamovibles. | **Art. 95.** (1) *(al. 2)* Les juges sont inamovibles. | **Art. 100.** (2) Les magistrats du siège sont inamovibles. |
| **Art. 91.** *(al. 1er, 2e phr.)* Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. | **Art. 114.** *(al. 1er, 2e phr.)* Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. | **Art. 95.** (1) *(al. 4)* Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.<br>**Art. 95.** (2) *(al. 3)* Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi. | **Art. 100.** (3) alinéa 2 ,<br>Les sanctions de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent être prononcées par décision de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.<br>une décision judiciaire. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 91**. *(al. 1er, 3e phr.)* Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. | **Art. 114.** *(al. 1er, 3e phr.)* Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. | | |
| [**Art. 95*bis*.** (6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.] | | | |
| | | **Art. 96.** Avant d'entrer en fonctions, les juges et magistrats du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | **Art. 101.** Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. |
| | | **Art. 97.** Le Conseil national de la justice fait les propositions pour la nomination des juges et des magistrats du ministère public conformément à l'article 94.<br>Il instruit les affaires disciplinaires des juges et des magistrats du ministère public.<br>Il peut formuler des recommandations dans l'intérêt d'une bonne administration de la Justice.<br>La loi détermine la composition, le fonctionnement du Conseil national de la justice et les modalités d'exercice de ses compétences. | **Art. 102.** Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.<br>La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.<br>Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.<br>Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer. |
| **Art. 91.** *(al. 2)* Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 114.** *(al. 2)* Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | **Art. 95.** (1) *(al. 3)* La loi règle la mise à la retraite des juges pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.<br>**Art. 95.** (2) *(al. 2)* La loi règle la mise à la retraite des membres du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. | **Art. 100.** (3) (alinéa 1er ) ,<br>La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude. |
| **Art. 92.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi. | **Art. 115.** Les traitements des membres de l'ordre judiciaire et des juridictions administratives sont fixés par la loi. | **Art. 95.** (1) *(al. 1er)* Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| [**Art. 95*bis*.** (6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.] | | **Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | |
| **Art. 93.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **Art. 116.** Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | **Art. 95.** (1) *(al. 1er)* Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br>**Art. 95.** (2) Le statut des magistrats du ministère public est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87. | **Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi. |
| | *Section 2.– Des juridictions de l'ordre judiciaire* | | |
| **Art. 90.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice. | **Art. 117.** Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Gouvernement. Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Gouvernement, sur l'avis de la Cour Supérieure de Justice. | **Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice.* | **Art. 102.** (al. 3)<br>Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi. |
| **Art. 94.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.<br>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | **Art. 118.** Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.<br>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière de sécurité sociale, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | | **Art. 96.** Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi. |
| | *Section 3.– Des juridictions administratives* | | |
| **Art. 95*bis*.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 119.** (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 88.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi. | **Art. 95.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| (2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br><br>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.<br><br>(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.<br><br>(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. | (2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br><br>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.<br><br>(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.<br><br>(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Gouvernement. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. | **Art. 89.** La loi peut créer d'autres juridictions et déterminer leurs compétences. Il ne peut pas être créé de juridictions extraordinaires.*<br><br>**Art. 91.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.<br><br>**Art. 95.** (1) *(al. 1er)* Le statut des juges est déterminé par la loi dans le respect de l'article 87.<br><br>**Art. 94.** (1) Les juges et les magistrats du ministère public sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice. *<br><br>**Art. 94.** (2) Les conditions de nomination et la procédure sont déterminées par la loi.* | **Art. 97.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.<br><br>**Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.<br><br>**Art. 102.** *(al. 3)*<br><br>Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi. |
| | *Section 4.– De la Cour Constitutionnelle* | | *Section 4 – De la Cour Constitutionnelle* |
| **Art. 95*ter.*** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br><br>(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 l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.<br><br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats. | **Art. 120.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br><br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br><br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée du Président de la Cour Supérieure de Justice, du Président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 114, 115 et 116 leur sont applicables. La Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats. | | **Art. 103.** (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br><br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br><br>(3) La Cour constitutionnelle est composée du président de la Cour supérieure de justice, du président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| (4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | (4) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | | (4) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.<br>(5) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.<br>(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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois. |
| **[Chap. III, §4. *Des pouvoirs internationaux*]** | **Chapitre 8.– *Des relations internationales**** | | ** chapitre absorbé* |
| **Art. 37.** *(al. 1er, 1re phr.)* Le Grand-Duc fait les traités. | **Art. 121.** Le Grand-Duc fait, ratifie et, sauf clause de dénonciation spécifique prévue par les traités eux-mêmes, défait les traités. | **Art. 44.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités. | **Art. 49.** Le Chef de l'Etat fait et défait les traités. |
| *(2e phr.)* Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | Les traités n'ont d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. | Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi ; les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. |
| **Art. 49*bis*.** 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.<br>**Art. 37.** Les traités visés au Chapitre III, §4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2. | **Art. 122.** L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être dévolu par traité à des institutions de droit international. Ces traités sont approuvés par une loi dans les conditions de l'article 142, alinéa 2. | **Art. 5.** *(al. 2)* L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. | **Art. 5.** *(al. 2)* L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 37.** *(al. 4)* Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 123.** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi. | **Art. 45.** (1) *(al. 1er)* Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. | **Art. 50.** (1) *(al. 1er)* Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi. |
| **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. | **Art. 124.** 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. | **Art. 41.** *(al. 3, 2e phr.)* Cette disposition ne fait pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour pénale internationale. | **Art. 107.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. |
| | **Chapitre 9.– *De la Force publique**** | | ** chapitre absorbé* |
| **Art. 97.** L'organisation et les attributions des forces de l'ordre font l'objet d'une loi. | **Art. 125.** L'organisation et les attributions de la force publique font l'objet d'une loi. | **Art. 104.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | **Art. 111.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. |
| **Art. 37.** *(dernier alinéa, 1re partie de phr.)* Le Grand-Duc commande la force armée;<br>**Art. 37.** *(dernier alinéa, 2e partie de phr.)* (…) il 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 114, alinéa 2 de la Constitution. | **Art. 126.** Le Grand-Duc est le chef suprême de l'armée, placée sous l'autorité désignée par la loi.<br>**Art. 127.** Le Grand-Duc déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre des Députés émis dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. Cette autorisation n'est pas requise si, par suite d'un état de guerre existant, la consultation de la Chambre des Députés s'avère impossible. | **Art. 76.** La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. | **Art. 81.** La Chambre des Députés autorise, dans la forme déterminée par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. |
| | **Chapitre 10.– *Des Finances*** | | **Chapitre 8 – *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat***<br>*Section 2 – Des finances publiques* |
| **Art. 99.** *(1re phr.)* Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi. | **Art. 128.** Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par la loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | **Art. 112.** (1) Tout impôt de l'Etat ainsi que toute exemption ou modération d'impôt sont établis par la loi. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 100.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. – Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 129.** Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. | **Art. 105.** (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées.<br>[(…) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.] | (2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées. |
| **Art. 101.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **Art. 130.** Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi. | **Art. 105.** (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi. | (3) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune. |
| **Art. 99.** *(2e phr.)* Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre.<br>**Art. 99.** *(3e et 4e phr.)* Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise. | **Art. 131.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés.<br>(2) Aucune propriété immobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise. | **Art. 106.** (1) Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des députés.<br>(2) Aucune propriété immobilière ou mobilière de l'Etat ne peut être aliénée si l'aliénation n'en est autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des députés n'est pas requise. * | **Art. 113.** (1) Tout emprunt à charge de l'Etat doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés.<br>(2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise. |
| **Art. 99.** *(5e et 6e phr.)* Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise. | (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. * | (3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable ainsi que tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. |
| **Art. 99.** *(7e phr.)* Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | (4) Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. | (4) Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 103.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | **Art. 132.** Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | (5) Aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge de l'Etat ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi. | (5) Toute pension, tout traitement d'attente ainsi que toute gratification à la charge de l'Etat sont accordés par une loi. |
| **Art. 104.** Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. – Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 133.** Chaque année la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 107.** Chaque année, la Chambre des députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. | **Art. 114.** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes. |
| **Art. 105.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. | **Art. 134.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat et des communes; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. | **Art. 108.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. | **Art. 115.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat. La loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. |
| (2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | (2) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | (3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des députés sont déterminées par la loi. | (3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. |
| (3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés. | (3) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés. | (4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés. | (4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés. |
| (4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | (4) Le compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés, accompagné des observations de la Cour des comptes. | (2) La Cour des comptes soumet ses constatations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des députés. | (2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés. |
| **Art. 106.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | **Art. 135.** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi. | [**Art. …** Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.] | |
| | **Chapitre 11.– *Des Communes*** | **Chapitre 10.– *Des communes*** | **Chapitre 10 – *Des communes*** |
| **Art. 107.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. | **Art. 136.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. | **Art. 111.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. | **Art. 119.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 107.** (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. | **Art. 136.** (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. | **Art. 112.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.<br>L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.<br>Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections. | **Art. 120.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement sur base du suffrage universel et par vote secret. |
| [**Art. 99.** *(avant-dernière phr.)* Aucune charge, aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal.] | **Art. 136.** (3) *(al. 1er)* Les impôts au profit des communes sont établis par la loi, à l'exception des taxes destinées à rémunérer les services communaux, qui sont établies par le conseil communal. | **Art. 113.** (1) *(al. 1er)* Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. | **Art. 121.** (1) *(al. 1er)* Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. |
| **Art. 107.** (3) *(3e phr.)* Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. | **Art. 136.** (3) *(al. 2)* Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle. | **Art. 113.** (1) *(al. 2)* Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. | **Art. 121.** (1) *(al. 2)* Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. |
| **Art. 107.** (3) *(1re phr.)* Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | **Art. 136.** (4) *(1re phr.)* Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. | **Art. 113.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes | **Art. 121.** (2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. |
| **Art. 107.** (3) *(2e phr.)* Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. | **Art. 136.** (4) *(2e phr.)* Il prend toutes les décisions en relation avec les impôts. | **Art. 114.** *(al. 1er)* Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine. | **Art. 122.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. |
| **Art. 107.** (3) (3e phr.) Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. | **Art. 136.** (4) *(3e phr.)* Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. | **Art. 114.** *(al. 2)* Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.<br>**Art. 114.** *(al. 3)* Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. | Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.<br>Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 107.** (4) *(1re phr.)* La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux.<br><br>**Art. 107.** (4) *(2e phr.)* Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution. | **Art. 136.** (5) *(1re phr.)* La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux.<br><br>**Art. 136.** (5) *(2e phr.)* Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 142, alinéa 2 de la Constitution. | **Art. 112.** (2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.<br><br>Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins. | **Art. 120.** (2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi. |
| **Art. 111.** (2) *(1re phr.)* La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 136.** (6) *(1re phr.)* La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 111.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. | **Art. 119.** (2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune |
| **Art. 111.** (2) *(2e phr.)* Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 136.** (6) *(2e phr.)* Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 115.** (3) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux. | **Art. 123.** (2) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux |
| **Art. 111.** (2) *(3e phr.)* La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi. | **Art. 136.** (6) *(3e phr.)* La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi. | **Art. 115.** (2) La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public. | **Art. 33.** (2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.<br><br>La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.<br><br>L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit. |
| **Art. 107.** (6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 136.** (7) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 117** *(al. 1er)* La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions. | **Art. 125.** *(al. 1er)* La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et prévoir leur annulation ou leur suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| **Art. 107.** (3) *(dernière phr.)* Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil. | **Art. 136.** (8) Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. | **Art. 117.** *(al. 2)* Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois. | **Art. 125.** *(al. 2) L*e Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. |
| **Art. 108.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **Art. 137.** La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales. | **Art. 115.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. | **Art. 123.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine. |
| | | **Art. 116.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.<br>Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées. | Cf. Chapitre 9. –<br>*Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels* |
| | | **Art. 118.** Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.<br>La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. | |
| | **Chapitre 12.– *Des Etablissements publics*** | **Chapitre 9.– *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*** | **Chapitre 9– *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*** |
| **Art. 108b*is*.** *(1re phr.)* La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. | **Art. 138.** *(1re phr.)* La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. | **Art. 109.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat. | **Art. 117.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat. |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | **Art. 110.** (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des professions libérales qui ont la personnalité juridique.<br>**Art. 109.** (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique. | (2) La loi peut créer des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique.<br>(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique. |
| **Art. 108b*is.*** *(2e phr.)* Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 138.** *(2e phr.)* Dans la limite de leur spécialité le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. | **Art. 110.** (2) *(al. 1er)* Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. | **Art. 118.** (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.<br>(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.<br>Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.<br>Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50. |
| | **Chapitre 13.– *Dispositions particulières*** | | **Chapitre 12 – *Des dispositions finales*** |
| **Art. 110.** (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | **Art. 139.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi; elle en détermine la formule. | **Art. 21.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. | *article transféré vers le chapitre 2.– Des droits et libertés, section 2.– Des libertés publiques*<br>**Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule. |
| **Art. 112.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 140.** Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. | **Art. 101.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. | *article transféré vers le chapitre 8.*– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat, *section 1re.*– Des règles générales d'administration |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| | | | **Art. 108.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. |
| **Art. 113.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 141.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | **Art. 119.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. | *article inséré dans le chapitre 11.*– De la révision de la Constitution<br>**Art. 126.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue. |
| **Art. 114.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.<br>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | **Art. 142.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis.<br>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum. | **Art. 120.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.<br>Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.<br>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par [vingt-cinq mille] des électeurs visés à l'article 61. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. | *article inséré dans le chapitre 11.*– De la révision de la Constitution<br>**Art. 127.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.<br>Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille des électeurs visés à l'article 65. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum. |
| **Art. 115.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | **Art. 143.** Pendant une régence, aucun changement ne peut être apporté à la Constitution en ce qui concerne les prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc, son statut ainsi que l'ordre de succession. | | |

| *Constitution actuelle* | *Proposition de révision (Dépôt par M. Paul-Henri Meyers (21.4.2009))* | *Avis du Conseil d'Etat (6.6.2012)* | *Texte coordonné proposé par la Commission (6.6.2018)* |
|---|---|---|---|
| - | **Art. 144.** Les dispositions du Pacte de Famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783 sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. | **Art. 58.** La représentation du Grand-Duc pour tous les actes et actions de nature patrimoniale est organisée par la loi. * | |
| - | Toute modification du Pacte de Famille doit être approuvée par la loi. | | |
| | **Art. 145.** Les dispositions de l'article 43 sont pour la première fois d'application à la descendance de S.A.R. Henri – Albert – Gabriel – Félix – Marie – Guillaume, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 121.** Les dispositions de l'article 51 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. | **Art. 128.** Les dispositions de l'article 55 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. |
| | | **Art. 122.** Sous réserve des dispositions de l'article 123, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. | **Art. 129.** Sous réserve des dispositions de l'article 131, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée. |
| | | **Art. 123.** Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868. | **Art. 131.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables. |
| - | | **Art. 124.** La présente Constitution entre en vigueur le … . | **Art. 130.** La présente Constitution entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. |

*

ANNEXE 2

**Tableau des modifications à apporter aux textes légaux en vigueur et des textes légaux nouveaux à adopter conformément et parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles**

| *N° art.* | *Libellé de l'article* | *Entrée en vigueur parallèle* | *Dispositions transitoires à prévoir* | *Observations* |
|---|---|---|---|---|
| **Art. 43** | L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.<br>Il reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être. | | | A vérifier :<br>Adaptation du Code civil |
| **Art. 50 (3)** | Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.<br>Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci. | Loi-cadre | | Prévoir une « clause de sauvegarde » accordant à la Chambre des Députés un droit de veto lorsqu'elle estime que la transposition devrait se faire non pas par un règlement grand-ducal mais par une loi |
| **Art. 51** | Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions. | Loi réglant le droit de grâce | | En limiter le bénéfice aux seules peines privatives de liberté |
| **Art. 53, al.1** | Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi. | Loi fixant les grands principes applicables à la dotation annuelle du Chef de l'Etat, de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant | S'il devait s'avérer que l'élaboration de cette loi dépasse le cadre temporel que le Gouvernement s'est fixé pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution | |
| **Art. 53, al. 2** | Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique. | Arrêtés grand-ducaux – administration grand-ducale | | |

| *N° art.* | *Libellé de l'article* | *Entrée en vigueur parallèle* | *Dispositions transitoires à prévoir* | *Observations* |
|---|---|---|---|---|
| **Art. 65** | (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.<br>(2) Pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.<br>(3) Les juridictions peuvent dans les cas prévus par la loi prononcer l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité. | Loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 | | A vérifier :<br>Dispositions du Code civil relatives à la tutelle et la curatelle des majeurs |
| **Art. 66** | Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'Etat.<br>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. | Loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003<br>Loi déterminant les emplois et fonctions incompatibles avec le mandat de député + loi déterminant les mandats politiques incompatibles avec le mandat de député (à adopter à la majorité qualifiée) | | |
| **Art. 68** | (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.<br>(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 65 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 66.<br>(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.<br>(4) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »<br>(5) La réunion en séance publique de la Chambre des Députés issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre des Députés issue des élections précédentes. | Loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003<br>Loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle | | Modification du Règlement de la Chambre des Députés :<br>– le Règlement modifié devra entrer en vigueur en même temps que les nouvelles dispositions constitutionnelles ;<br>– par souci de lisibilité et de clarté, le Règlement devrait être réécrit intégralement<br>– vérifier conséquences que cela pourrait avoir sur la carrière pour une personne, ayant le statut d'un fonctionnaire étatique ou communal, pendant la durée de son mandat en tant que député.<br>– vérifier au niveau de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat (version coordonnée) et de prévoir, le cas échéant, une disposition spécifique. |

| *N° art.* | *Libellé de l'article* | *Entrée en vigueur parallèle* | *Dispositions transitoires à prévoir* | *Observations* |
|---|---|---|---|---|
| **Art. 69** | La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation. | Loi portant réglementation du statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés | | Modification du Règlement de la Chambre des Députés :<br>– le Règlement modifié devra entrer en vigueur en même temps que les nouvelles dispositions constitutionnelles<br>– par souci de lisibilité et de clarté, le Règlement devrait être réécrit intégralement |
| **Art. 72** | La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.<br>Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.<br>Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.<br>Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés. | | | Modification du Règlement de la Chambre des Députés :<br>– le Règlement modifié devra entrer en vigueur en même temps que les nouvelles dispositions constitutionnelles<br>– par souci de lisibilité et de clarté, le Règlement devrait être réécrit intégralement |
| **Art. 76 (3), al. 1** | (3) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal. | | | Modification du Règlement de la Chambre des Députés<br>(« vote nominal » au lieu de « vote par appel nominal ») :<br>– le Règlement modifié devra entrer en vigueur en même temps que les nouvelles dispositions constitutionnelles<br>– par souci de lisibilité et de clarté, le Règlement devrait être réécrit intégralement |

| *N° art.* | *Libellé de l'article* | *Entrée en vigueur parallèle* | *Dispositions transitoires à prévoir* | *Observations* |
|---|---|---|---|---|
| **Art. 77** | La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.<br>La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative. | Loi-cadre | | |
| **Art. 79** | La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.<br>Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande. | Loi portant modification de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires | | |
| **Art. 82** | L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.<br>Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. | Loi portant modification de la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur | | |
| **Art. 88, al. 3** | Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. | Abrogation de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal<br>Adopter un nouveau règlement interne | | |
| **Art. 90 (3)** | (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.<br>Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. | Poursuite des membres du Gouvernement (définition du régime applicable) | | Le Gouvernement est en faveur du maintien du texte tel qu'il est proposé à l'art. 91(4) |

| *N° art.* | *Libellé de l'article* | *Entrée en vigueur parallèle* | *Dispositions transitoires à prévoir* | *Observations* |
|---|---|---|---|---|
| **Art. 96** | Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi. | Loi portant organisation du Conseil national de la Justice<br>Loi modifiant :<br>1. La loi modifiée du 7 mars 1980 portant sur l'organisation judiciaire ;<br>2. La loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;<br>3. La loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle ;<br>4. La loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation ;<br>5. Le Nouveau Code de Procédure civile | S'il devait s'avérer que l'élaboration de ces textes dépasse le cadre temporel que le Gouvernement s'est fixé pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution | La loi modifiée du 7 mars 1980 portant sur l'organisation judiciaire devra également déterminer la future formule exécutoire des jugements alors que la justice n'est plus rendue au nom du Grand-Duc |
| **Art. 97** | La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | | | |
| **Art. 98** | Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | | | |
| **Art. 99** | (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. | | | |
| **Art. 102** | Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.<br>La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats<br>Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.<br>Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer. | | | |
| **Art.103** | (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.<br>(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 l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.<br>(3) La Cour constitutionnelle est composée du président de la Cour supérieure de justice, du président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative. | | | |

| *N° art.* | *Libellé de l'article* | *Entrée en vigueur parallèle* | *Dispositions transitoires à prévoir* | *Observations* |
|---|---|---|---|---|
| | (4) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.<br>(5) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.<br>(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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois. | | | prévoir dans la loi la possibilité de demander un avis au parquet dans certains cas spécifiques ou lorsque le parquet est présent dans l'affaire principale |
| **Art. 109** | La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. | Modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires<br>Modification de la loi modifiée du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques. | | |
| **Art. 110 (2)** | (2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi. | Loi-cadre – conseillers de Gouvernement | | |

| *N° art.* | *Libellé de l'article* | *Entrée en vigueur parallèle* | *Dispositions transitoires à prévoir* | *Observations* |
|---|---|---|---|---|
| **Art. 111** | L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. | Loi portant modification de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire<br><br>(Le Grand-Duc n'est plus chef de l'armée) | | A vérifier :<br><br>Loi du 27 février 1946 concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement<br><br>**Art. 3.** Les attributions conférées au Gouvernement par les lois du 28 septembre 1938 et 29 août 1939 portant extension de la compétence du pouvoir exécutif prendront fin dès l'entrée en vigueur de la présente loi.<br><br>Les règlements et arrêtés pris en vertu soit de la présente loi, de l'état de nécessité et des lois précitées, soit<br><br>de l'état de nécessité et des lois précitées resteront en vigueur jusqu'à ce qu'il en soit autrement disposé.<br><br>L'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939 concernant la création de gardes civiques dans les communes est un règlement d'exécution de la loi du 28 septembre 1938 et de la loi du 29 août 1939 portant extension de la compétence du pouvoir exécutif<br><br>L'arrêté du 13 décembre 1939 portant fixation des attributions du directeur et des inspecteurs de la garde civique est un règlement d'exécution de l'arrêté grand-ducal du 16 novembre 1939 concernant la création de gardes civiques dans les communes |

| *N° art.* | *Libellé de l'article* | *Entrée en vigueur parallèle* | *Dispositions transitoires à prévoir* | *Observations* |
|---|---|---|---|---|
| **Art. 113 (2) et (3)** | (2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.<br><br>(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable ainsi que tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires. | Loi générale seuil / propriété mobilière | | On pourrait mettre à profit l'élaboration de cette loi générale pour résoudre les problèmes d'interprétation de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat |
| **Art. 125** | La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et prévoir leur annulation ou leur suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.<br><br>Le Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. | | | Revoir la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (pertinence – maintien du Grand-Duc dans la loi communale) |

6030 - Dossier consolidé : 1144

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6030/28

# N° 6030[28]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## AVIS DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE)

(18.3.2019)

### INTRODUCTION

1. Le 12 juillet 2018, M. Mars di Bartolomeo, Président de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, a envoyé, pour avis à la Commission de Venise, le texte de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (CDL-REF(2019)001).

2. Mme Bazy-Malaurie, Mme Cartabia, M. Holmøyvik, M. Mathieu, Mme Šimačkova et M. Velaers ont été désignés comme rapporteurs pour la Commission de Venise.

3. Le 15 février 2019, une délégation de la Commission de Venise composée de Mme Bazy-Malaurie, Mme Cartabia, M. Holmøyvik, M. Mathieu et Mme Šimačkova, accompagnés de Mme Granata-Menghini, secrétaire adjointe de la Commission, et de M. Garrone, chef de division, s'est rendue à Luxembourg et a rencontré la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, le ministre de la Justice, le Conseil d'Etat, la magistrature, la médiateure, les organisations non gouvernementales et un représentant de l'université. La Commission de Venise tient à remercier les autorités luxembourgeoises de l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été examiné par la Sous-commission sur les institutions démocratiques (Venise, 14 mars 2019) avant d'être adopté par la Commission de Venise lors de sa 118e session plénière (Venise, 14-15 mars 2019).

*

### REMARQUES GENERALES

5. Le projet de révision soumis à l'avis de la Commission de Venise est issu d'une proposition de révision de 2009, issue elle-même d'une réflexion engagée en 2005, qui a déjà fait l'objet d'un avis de la plupart des autorités politiques, locales, corporatives et juridictionnelles luxembourgeoises. Ce projet s'inscrit dans un mécanisme adopté en 2003 et visant à faciliter la procédure de révision de la Constitution, et n'impliquant plus des élections législatives préalables. C'est essentiellement une modernisation du texte et l'inscription dans celui-ci d'un certain nombre de pratiques qui semblent présider à cette réforme.

6. Les questions les plus importantes ont fait l'objet d'un référendum consultatif et la proposition de révision d'un débat public. Il convient de saluer l'étendue et la richesse de ce processus consultatif. S'agissant du référendum, ont été rejetées à une forte majorité les propositions tendant à l'abaissement du droit de vote à 16 ans, à l'ouverture du droit de vote aux résidents non luxembourgeois et à la limitation des mandats ministériels. D'autres consultations publiques sont prévues sur le texte tel qu'adopté par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, avant la tenue d'un référendum après la première adoption par la Chambre des députés.

7. Les motifs du lancement de la procédure de révision constitutionnelle sont au nombre de trois : la modernisation de la terminologie désuète par endroits, la nécessité d'adapter les textes à l'exercice réel des pouvoirs et l'inscription dans la Constitution des dispositions relevant d'une pratique coutumière et inscrites dans d'autres textes échappant à l'intervention du législateur. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre les amendements proposés en matière institutionnelle : l'adaptation d'un texte vieux de 150 ans à l'évolution naturelle du système politique, des institutions et des concepts juridiques.

8. Le projet de Constitution est basé sur deux prémisses[1] : d'abord, il maintient la structure de l'actuelle Constitution. Ensuite, les amendements ne changent pas fondamentalement le fonctionnement des institutions existantes ou leurs relations.

9. Même si ses incidences pratiques n'apparaissent pas majeures, la réforme infléchit toutefois sensiblement la nature du régime politique du Grand-Duché. On relève un affaiblissement manifeste des compétences, fussent-elles devenues symboliques, du Grand-Duc, par l'instauration des éléments essentiels d'un régime parlementaire moniste.

10. On relèvera d'ailleurs que cette réforme, même si elle traduit largement en droit des évolutions antérieures qu'elle entérine, est considérée comme assez importante pour être soumise à référendum, alors que cette procédure n'est pas obligatoire. La question de savoir si l'on a affaire à une révision constitutionnelle ou à une nouvelle Constitution semble tranchée dans le sens du deuxième terme de l'alternative. Cela est conforme à la tradition de certains Etats européens, comme la France, qui ont adopté de nouvelles Constitutions lorsque des changements majeurs ont été apportés, ou qui, comme la Suisse, ont fondamentalement restructuré un texte, devenu une nouvelle Constitution, tout en touchant peu à sa substance. D'autres pays n'ont connu que de rares amendements constitutionnels en interprétant un texte ancien de manière évolutive ou, comme la Norvège, ont introduit des changements majeurs par des amendements partiels d'une Constitution aujourd'hui bicentenaire combinés à des conventions non écrites.

11. Les autorités luxembourgeoises ont informé la Commission de Venise qu'un rapport explicatif serait adjoint ultérieurement au projet de Constitution.

12. De toute manière, il appartient au constituant luxembourgeois, dans les limites des principes fondamentaux du Conseil de l'Europe – démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit – de prendre parti sur les choix politiques qui relèvent de son pouvoir discrétionnaire, tout en choisissant la portée à donner à la révision – révision totale ou révision(s) partielle(s). Le présent avis ne vise pas à opérer de tels choix politiques, mais à souligner les points qui pourraient poser des problèmes d'interprétation ou d'application.

### Chapitre 1 – *De l'Etat, de son territoire et de ses habitants*

13. Ce chapitre regroupe les éléments essentiels qui caractérisent l'Etat luxembourgeois et établit des principes constitutionnels généraux. Il est conforme à la pratique de nombreux Etats européens et aide à clarifier le texte constitutionnel en général.

14. L'article 3, qui affirme la souveraineté de la *Nation*, reflète une idée propre au constitutionalisme libéral. Cette idée a été plus récemment remplacée par la souveraineté du *Peuple* dans les Etats démocratiques contemporains. Nation est un concept indéterminé et opaque, tandis que Peuple est juridiquement plus précis, car il se réfère à l'ensemble de tous les citoyens.

15. L'article 4 proclame que la langue du Luxembourg est le luxembourgeois, tandis que la loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande. La Constitution actuelle ne proclame aucune langue officielle, mais se limite à prévoir à l'article 29 que « la loi réglera l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire ». Bien que couramment utilisé, notamment à l'oral, le Luxembourgeois n'est pas systématiquement employé comme langue administrative ; on notera à titre

1 Voir Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle (6.6.2018), p. 3.

d'exemple que le projet de révision constitutionnelle n'existe actuellement qu'en français. On peut se demander quel est l'effet normatif de la désignation du Luxembourgeois comme langue du Luxembourg. D'après les informations fournies par les autorités luxembourgeoises, cette disposition aurait un caractère essentiellement symbolique. Quant au renvoi à la loi, il n'est pas indiqué s'il se réfère uniquement aux relations avec les autorités publiques, et s'il exclut l'usage d'autres langues que les trois mentionnées. La fixation des éléments essentiels du régime linguistique dans la Constitution permettrait d'éviter toute ambiguïté.

16. L'article 5 introduit une « clause européenne » à l'instar d'autres constitutions européennes. Toutefois, cet article ne prévoit pas de *limitations* aux transferts de pouvoirs, tandis que dans certains Etats des limites sont prévues : l'identité constitutionnelle de l'Etat, la protection des droits fondamentaux, ou le noyau essentiel des pouvoirs souverains de l'Etat. De telles limites pourraient être envisagées. En outre, une référence au principe de l'effet direct et de la primauté du droit de l'Union européenne dans les rapports avec le droit national ne figure pas dans la Constitution. La majorité qualifiée nécessaire pour un tel transfert de souveraineté est définie à l'article 72.4 (deux tiers des suffrages des députés). Un renvoi à cette disposition chaque fois qu'il est question de majorité qualifiée pourrait être utile.

17. L'article 11, relatif à l'accès aux emplois publics, est conforme à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne qui énonce que seuls les emplois 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'Etat ou des collectivités publiques peuvent être réservés aux ressortissants nationaux à l'exclusion des autres citoyens de l'Union[2]. Il est également conforme à la Convention européenne sur la Nationalité, qui est entrée en vigueur pour le Luxembourg le 1er janvier 2018, dont l'article 20 § 2 admet une exception au principe de l'égalité de traitement avec les ressortissants en ce qui concerne les droits économiques et sociaux. « En vertu de ce paragraphe, un Etat partie peut exclure les non-ressortissants des emplois de l'administration publique en tant qu'investie de l'exercice de la puissance publique. Cette formule est tirée d'un arrêt de la Cour européenne de justice (Commission des Communautés européennes contre le Royaume de Belgique, 26 mai 1982, affaire 149/79) (1). Cette exception ne vise que les emplois dans des activités spécifiques de la fonction publique dans la mesure où les emplois en question supposent l'exercice de la puissance publique et la responsabilité de la préservation des intérêts généraux de l'Etat. Dans ces circonstances exceptionnelles, la possession de la nationalité est admise comme condition préalable indispensable en raison du caractère particulièrement sensible de ce secteur de l'emploi. »[3]

18. Une disposition générale sur la hiérarchie des normes juridiques manque, l'article 98 indiquant seulement que les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu"ils sont conformes aux normes de droit supérieures. Les autorités luxembourgeoises ont expliqué que le droit international a validité immédiate et prime l'ensemble du droit national luxembourgeois, y compris la Constitution. Dès lors qu'il est consacré en droit luxembourgeois, il devrait être constitutionnalisé.

19. Au Luxembourg, la catégorie des lois organiques n'existe pas, bien que la Chambre des Députés puisse adopter des « résolutions » à la majorité qualifiée de deux tiers des suffrages des députés lorsque la Constitution le requiert. Cette exigence n'est pas très fréquente dans le projet de Constitution ; elle est prévue par exemple pour la fixation du nombre des députés à élire dans chacune des quatre circonscriptions électorales (article 64), mais pas pour la loi électorale en tant que telle. Pourtant, sur beaucoup de points le projet de Constitution renvoie à la loi, qui prendra donc la forme d'une loi ordinaire même lorsqu'elle a un contenu structurel, comme par exemple s'agissant de l'Ombudsman (article 82), du statut des magistrats du siège et du ministère public (article 100), du Conseil national de la justice (article 102). La création de la catégorie de « loi organique » serait utile, ou alternativement la Constitution devrait prescrire l'adoption à la majorité qualifiée pour toute loi portant sur les éléments essentiels de l'organisation des pouvoirs publics, en vue de renforcer leur stabilité et, le cas échéant, leur indépendance.

---

2 Voir par exemple CJCE 2 juillet 1996, *Commission c. Luxembourg*, C-473/93. Jur. 1996,1-3248.

3 Convention européenne sur la nationalité (STE 166), rapport explicatif, § 123.

## Chapitre 2 – *Des droits et libertés*

20. Dans son avis intérimaire, la Commission de Venise avait considéré que le chapitre sur les droits fondamentaux de la Constitution du Luxembourg méritait d'être actualisé et d'être organisé avec plus de cohérence du point de vue des droits qu'il comprend et du point de vue des limites à ceux-ci[4].

21. Le nouveau projet va dans ce sens, mais souffre encore des limites qui découlent des choix originaires de la Constitution luxembourgeoise, c'est à dire d'une conception de la garantie des droits fondamentaux typique du XIXe siècle. Les droits sociaux des travailleurs, des personnes âgées, des enfants, des personnes handicapées ont un statut très faible, de même que le principe de non-discrimination et les droits collectifs reconnus aux corps intermédiaires de la société civile (familles, associations, dénominations religieuses, minorités culturelles et linguistiques, syndicats, etc.).

22. Les autorités luxembourgeoises ont informé la Commission que, puisque le droit international a validité immédiate et prime l'ensemble du droit national luxembourgeois, y compris la Constitution, les dispositions sur les droits de l'homme n'ont pas été systématiquement adaptées aux traités internationaux auxquels le Luxembourg est partie. La Commission estime tout d'abord que la primauté du droit international devrait être inscrite dans la Constitution dès lors qu'elle est reconnue en droit luxembourgeois (voir par. 18 ci-dessus) ; il est de toute manière important que le catalogue des droits humains contenu dans la Constitution soit conforme aux standards internationaux, dans le respect de la marge d'appréciation de chaque Etat. Cristalliser dans la Constitution des divergences importantes par rapport aux standards internationaux tels qu'ils sont connus à l'heure de la réforme constitutionnelle peut être interprété comme une volonté du législateur constitutionnel de s'écarter du droit international. De plus, toute divergence entraine un risque de confusion, notamment parce que la jurisprudence de la cour constitutionnelle pourrait différer de celle de la Cour européenne des droits de l'homme que les tribunaux du Luxembourg doivent appliquer directement (la force obligatoire des arrêts de la cour constitutionnelle est moins sûre – voir ci-après par. 115). L'analyse des normes internationales en matière de droits de l'homme dans ce chapitre met surtout l'accent sur les normes émanant de la Convention européenne des droits de l'homme.

23. Le chapitre 2 « Droits et libertés » est divisé en trois sections qui introduisent une distinction entre *droits fondamentaux, libertés publiques* et *objectifs à valeur constitutionnelle*.

24. Les « droits fondamentaux » de la section 1 sont considérés comme des *droits absolus*, puisqu'il n'y a pas de restrictions et que la clause de limitation générale de l'article 37 ne s'applique qu'aux « libertés publiques ». Cependant, le rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle précise : « L'article 37 introduit une « clause transversale » dans la Constitution disposant que… toute limitation *de l'exercice des droits fondamentaux et des libertés publiques …* »[5]. Cela devrait être clarifié. Aux termes de la CEDH, un droit absolu ne peut être mis en balance avec les besoins d'autrui ou l'intérêt public général. La liste des droits absolus doit être stricte, car en général les droits individuels doivent être assujettis à des limitations pour garantir en même temps d'autres droits et d'autres buts légitimes nécessaires dans une société démocratique, conformément au principe de proportionnalité (comme prévu par l'article 37). La Cour européenne limite la notion de droits absolus aux articles 3 (Interdiction de la torture), 4 § 1 (Interdiction de l'esclavage et de la servitude) et 7 (Pas de peine sans loi) de la Convention, ainsi qu'au protocole n° 13 relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances, que le Luxembourg a ratifié.

25. Il n'y pas de doute que la *dignité humaine* (art. 12) et *l'intégrité physique et mentale* ainsi que *la prohibition de la torture et de la peine de mort* (art. 13) doivent être comprises dans les droits absolus. L'interdiction de l'esclavage et de la servitude pourrait être considérée comme implicite dans la protection de la dignité humaine, que le projet de révision à justement posée en tête de la liste des droits et des libertés (article 12).

---

4 CDL-AD(2009)057, par. 36 ss.

5 Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 42.

26. Par contre, la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 14) ne doit avoir un caractère absolu que pour son aspect intérieur – *forum internum*. Pour le reste, et tout comme le respect de la vie privée (article 15), elle ne peut être considérée comme un droit absolu ; les articles 8.2 et 9.2 CEDH énoncent ces libertés comme des droits relatifs qui peuvent faire l'objet d'ingérence afin de protéger les droits d'autrui ou plus largement l'intérêt général. Elles devraient par conséquent figurer dans le catalogue des libertés publiques.

27. Les « libertés publiques » de la section 2 doivent s'entendre comme des droits humains relatifs, dont la mise en balance avec l'intérêt général peut et doit être effectuée. Les « objectifs à valeur constitutionnelle » de la section 3, comme l'explique le rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, « n'introdui[sen]t pas de droit positif individuel à effet direct »[6].

28. Le constituant luxembourgeois a choisi de distinguer droits fondamentaux et libertés publiques d'une part, objectifs à valeur constitutionnelle d'autre part. La Commission de Venise rappelle que la distinction entre droits subjectifs justiciables et droits non directement justiciables définis comme objectifs d'Etat a été opérée dans d'autres constitutions européennes et la Commission de Venise a encouragé à plusieurs reprises les Etats à préciser dans quelle mesure les droits socio-économiques et les « droits de troisième génération » sont seulement de nature objective ou s'ils donnent aussi aux personnes un droit subjectif, lié au droit de saisir un tribunal. La Commission a ainsi souligné le risque de malentendus sur la portée et la signification de certains droits si une telle clarté n'est pas apportée. Par ailleurs, cette distinction correspond à celle figurant dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 52.5) : « Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en oeuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes ».

29. La distinction entre droits subjectifs et objectifs d'Etat, si elle est effectuée, doit être cohérente avec le droit international.

30. Il est nécessaire de vérifier si la liste des « objectifs à valeur constitutionnelle » ne comprend pas de droits subjectifs.

31. De manière générale, le critère systématique qui a été suivi par le législateur constitutionnel pour organiser le chapitre 2 en trois différentes sections ne semble pas clair. On peut se demander pourquoi le principe d'égalité et celui de non-discrimination sont placés dans la section « *libertés publiques* » et non pas parmi les droits. Le droit à la non-discrimination des personnes handicapées (article 41) est un droit subjectif qui est étroitement lié aux principes d'égalité et de non-discrimination qui figurent parmi les libertés publiques. Le droit de fonder une famille et au respect de la vie familiale est garanti à l'article 8 CEDH au même titre que le droit au respect de la vie privée, du domicile et de la correspondance : comme ces derniers, il doit dès lors figurer dans la section 2 parmi les « libertés publiques ». L'hésitation du constituant luxembourgeois à garantir les droits de fonder une famille et au respect de la vie familiale (article 38) comme des droits de plein exercice semble pouvoir être expliquée par les interactions qu'ils subissent avec l'évolution de la société[7]. Il n'en reste pas moins que les articles 8 et 12 CEDH garantissent de véritables droits subjectifs, et cela devrait être reflété dans la Constitution, en permettant au législateur d'étendre leur champ d'application et de régler leur exercice. Il importe de souligner que, dans une matière où « une base commune européenne » « *a common European ground* » fait défaut, la Cour européenne des droits de l'homme laisse souvent une marge d'appréciation large à l'Etat national, ce qui implique qu'il appartiendra au constituant ou légis-

---

6 Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 27.

7 Dans le rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 42, on peut lire à ce sujet :
« De nombreuses incertitudes en rapport avec cette notion sont engendrées par l'apparition de diverses formes de procréation artificielle. La notion de « vie familiale » inclut-elle les membres de la famille au-delà du noyau dit « nucléaire » (parent/enfant) en y englobant les frères et soeurs, les grands-parents ou encore les couples homosexuels ? La Cour européenne des droits de l'Homme a adopté en la matière une position évolutive, mais en règle générale favorable à toute forme de vie familiale. Le juge luxembourgeois sera amené par la force des choses à s'inspirer dans une large mesure des décisions rendues sur base de l'article 8 de la Convention européenne ».

lateur national de déterminer le champ d'application du droit de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

32. En ce qui concerne le *principe d'égalité*, l'article 16.1.1 du projet, comme la Constitution actuelle, prévoit que « les Luxembourgeois sont égaux devant la loi ».

33. L'égalité dans la loi et devant la loi est l'un des critères constitutifs de l'Etat de droit[8]. Le Luxembourg a ratifié le protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui interdit de manière générale toute forme de discrimination, ainsi que le Pacte international sur les droits civils et politiques, qui dispose, en son article 26, que « toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi ». En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que « seules des *considérations très fortes* peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité »[9]. Il faut relever l'importance de la question au Luxembourg, dont près de la moitié de la population résidente est composée d'étrangers (85 % d'entre eux étant citoyens de l'Union européenne). A cet égard, mention pourrait être faite des droits spécifiques des citoyens européens.

34. L'interdiction de la discrimination figurant à l'article 16.2, comme toutes les autres dispositions du chapitre 2, s'applique aux étrangers comme aux citoyens. Il conviendrait dès lors de revoir l'article 16.1.1 afin qu'il proclame le principe d'égalité devant la loi en général et non comme un droit réservé aux Luxembourgeois, en conformité avec le droit international[10] Une précision pourrait être apportée en ce sens que la loi peut prévoir une différence de traitement entre Luxembourgeois et étrangers en matière de droit de vote et d'éligibilité[11]. Pour le reste, les différences de traitement fondées sur la nationalité restent possibles dans les cas où elles procèdent « d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but » (article 16.1.2), et sous réserve des règles plus strictes résultant du droit de l'Union européenne et des traités internationaux.

35. Par ailleurs, l'article 17 – qui reprend presque textuellement l'article 111 de la Constitution actuelle – affirme que « tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi ». Cet article correspond à l'article 1 du premier Protocole additionnel à la CEDH et impose aux Hautes Parties contractantes de reconnaître « à toute personne relevant de leur juridiction » les droits et libertés définis au titre I de la Convention. Il adoucit ainsi la portée de l'article 16.1. On peut se demander si cet article serait nécessaire au cas où l'article 16.1 prévoirait l'égalité de « toute personne » devant la loi. Dans le contexte luxembourgeois où la part de la population étrangère est considérable, cependant, cette déclaration, de pair avec l'article 10.2, qui permet à la loi de conférer l'exercice de droits politiques (de vote et d'éligibilité) à des non-Luxembourgeois – sauf pour les élections législatives qui font l'objet de la disposition spéciale de l'article 65.1-2 – pourrait assumer une signification symbolique particulièrement importante.

36. L'*article 16.2*, interdisant les discriminations « en raison de sa situation ou de circonstances personnelles », devrait être développé. Maintes fois des « situations ou circonstances personnelles » sont invoquées et acceptées pour justifier des différences de traitement et permettre, le cas échéant, des mesures positives en faveur des sujets et des groupes les plus vulnérables. Ainsi par exemple le fait d'être marié ou non, d'avoir des enfants ou non, d'être malade ou d'être en bonne santé, d'être dans une situation de détresse financière ou d'être fortuné, d'avoir un diplôme ou une expertise particulière

---

8 Commission de Venise, Liste des critères de l'Etat de droit, II.D 3. et 4.

9 CEDH *Koua Poirrez c. France*, 40892/98, 30 septembre 2003, § 46; *Gaygusuz c. Autriche*, 17371/90, 16 septembre 1996, par. 42.

10 Article 26 du Pacte international sur les droits civils et politiques, auquel le Luxembourg est partie : « Toutes les personnes sont égales devant la loi… ». Voir, dans ce sens, CDL-AD(2014)010, Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie, par. 41; CDL-AD(2013)032, Avis sur le projet final de la Constitution de la République tunisienne, par. 45.

11 Cf. CDL-AD(2002)023rev2, Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.1.b. Le projet exclut expressément les étrangers des droits de vote et d'éligibilité pour les élections législatives (article 65), tout en permettant à la loi de les leur accorder dans les autres cas (article 10.2). Le Luxembourg reconnait déjà le droit de vote et l'éligibilité sur le plan communal aux étrangers, même non citoyens européens.

ou non – toutes situations ou circonstances personnelles – sont prises en compte pour accorder des droits ou imposer des obligations. Le texte constitutionnel devrait comprendre au moins, parmi les motifs de distinction inadmissibles, ceux figurant à l'article 14 CEDH et à l'article 1 du Protocole 12.

37. En ce qui concerne les mesures positives en faveur des femmes, l'*article 16.3* 2e alinéa reprend l'article 11.1 de la Constitution actuelle. Le commentaire n'indique pas la portée possible de cette disposition ; cela pourrait être utile en particulier s'il existe une jurisprudence sur la question.

38. L'*article 18.2* confirme le principe de légalité pour toute poursuite pénale, arrestation ou privation de liberté. L'article 18.3 1er alinéa contient une garantie supplémentaire en cas d'arrestation: il exige une décision de justice motivée et notifiée au plus tard dans les vingt-quatre heures.

39. Le constituant devrait clairement définir quelles privations de liberté sont considérées comme des arrestations au sens de l'article 18.3. Il s'agit probablement d'arrestations dans le cadre d'une enquête pénale. La question se pose de savoir si des privations de liberté de mineurs dans le cadre de la protection de la jeunesse tombent aussi dans le champ d'application de cette disposition.

40. La question se pose aussi de savoir pour quelle raison une personne qui a été prise en flagrant délit ne pourrait pas jouir de la même garantie ou d'une garantie analogue. Si on peut accepter qu'une telle personne soit arrêtée immédiatement sur les lieux par les officiers de police, il pourrait être envisagé de délivrer un mandat d'arrêt dans les 24 heures ou de prévoir un autre délai dans lequel un mandat d'arrêt doit être délivré.

41. L'*article 19* ne garantit que le droit d'accès à la juridiction prévue par la loi. Ce droit est complété par les « garanties du justiciable » figurant aux *articles 104 à 106*. Il est souhaitable que toutes les règles constitutionnelles nationales sur le droit à un procès équitable au sens de l'article 6 CEDH – soit les articles 19 et 104 à 106 – soient réunies dans un même chapitre. Dans ce cas cependant, elles ne devront pas être soumises à la clause générale de limitation de l'article 37.

42. L'*article 23* garantit la liberté de manifester ses « opinions ». Le mot opinion est synonyme de « appréciation, avis, jugement, pensée, impression, sentiment, idée ». Les termes « liberté d'expression », généralement utilisés par les constitutions contemporaines et les traités internationaux des droits de l'homme, paraissent correspondre davantage à l'intention du constituant, car ils recouvrent explicitement non seulement les « opinions », mais aussi les « informations », et pas uniquement le droit de les communiquer mais aussi le droit de les recevoir[12].

43. L'article 9 CEDH garantit la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui couvre « la liberté de manifester sa religion ou sa conviction *individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites*. » Le constituant pourrait clarifier en ce sens soit le texte de l'*article 24*, soit le commentaire. Plus généralement, et comme dit plus haut à propos de l'article 14 (par. 26), dès lors que, sauf en ce qui concerne le *forum internum*, la liberté de pensée, de conscience et de religion n'est pas un droit absolu, il conviendrait de regrouper l'ensemble des dispositions en la matière – dans un seul article, qui devrait figurer dans le chapitre sur les libertés publiques.

44. L'*article 25* sur la liberté de réunion précise qu'une autorisation préalable n'est nécessaire que lorsque le rassemblement est « en plein air dans un lieu accessible au public ».– Or, en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, une autorisation préalable ne devrait pas être toujours nécessaire. Par contre, il peut être exigé de notifier à l'avance la tenue d'une réunion (y compris quand elle a lieu dans un lieu public en plein air) dans la mesure où cette formalité vise à permettre à l'État de prendre des dispositions nécessaires pour faciliter la liberté de réunion et protéger l'ordre et la sûreté publics, ainsi que les droits et libertés des tiers.

---

12 Voir par exemple. l'article 10 CEDH : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations. »

45. Comme indiqué dans les lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, toute disposition législative relative à la notification préalable devrait exiger de l'organisateur d'une réunion qu'il indique son intention de tenir une réunion et non qu'il sollicite une autorisation. Il faudrait prévoit un système de notification préalable, qui ne devrait pas être transformé en un système d'autorisation de fait. Ces lignes directrices relèvent comme significatif que, dans plusieurs juridictions, les procédures de demande d'autorisation aient été déclarées inconstitutionnelles Toutefois, l'exigence d'une autorisation basée sur la présomption légale que l'autorisation d'utiliser un espace public sera délivrée, sauf si les autorités compétentes peuvent fournir des preuves suffisantes pour justifier un refus, peut remplir les mêmes objectifs qu'une notification à l'avance[13]. En outre, les réunions spontanées et « en ligne » doivent être possibles sans notification[14].

46. Le terme « autorisation préalable » à l'article 26 ne semble pas clair : entend-on par ce terme la nécessité d'un enregistrement ? Si celui-ci ne peut être exigé pour l'exercice du droit d'association, il peut l'être en vue de l'obtention de la personnalité juridique. La Constitution pourrait prévoir que la loi détermine les conditions à remplir pour obtenir la personnalité juridique.

47. Il importe que le constituant clarifie, au moins dans les travaux préparatoires, quelles sont les « libertés syndicales » qui sont garanties par l'*article 28*.

48. L'*article 32* énonce un droit d'asile indépendant des obligations qui découlent de textes internationaux. Toutefois, la proposition est très générale et renvoie à la loi la définition des conditions qui doivent être remplies pour jouir du droit d'asile. A ce propos, quelques principes pourraient être introduits dans la Constitution pour orienter le pouvoir discrétionnaire du législateur, en particulier pour garantir le respect de la Convention de Genève de 1951 sur les droits des réfugiés.

49. En ce qui concerne le *droit à l'éducation garanti par l'article 33*, il est maintenant fait référence à la liberté de l'enseignement et à l'enseignement privé (article 33.3). Pour le reste, les observations de l'avis intérimaire peuvent être répétées : « 65. Cette disposition… ne porte pas sur le droit des parents d'assurer une éducation et un enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques comme indiqué à l'article 2 du Protocole additionnel à la CEDH. 66. Bien que les Etats ne soient soumis à aucune obligation juridique internationale de financer l'éducation et l'enseignement privés, la Constitution de certains Etats membres du Conseil de l'Europe prévoit une certaine forme de soutien financier en mettant parfois l'éducation et l'enseignement privés sur un pied d'égalité avec l'éducation et l'enseignement publics. S'il existe des règles en droit luxembourgeois ou dans la pratique luxembourgeoise, on pourrait envisager de les inscrire dans la Constitution, mais cela ne s'impose pas. »

50. L'*article 36* semble seulement offrir une protection dans l'hypothèse d'une expropriation et non pas en cas d'atteinte moins invasive au droit de propriété. Le constituant luxembourgeois devrait élargir la protection au « respect de ses biens », garanti par l'article 1 du premier protocole à la CEDH[15].

51. En ce qui concerne les *restrictions aux droits fondamentaux* (libertés publiques), le projet a suivi la recommandation de la Commission de Venise[16] et a prévu une clause transversale qui fixe des conditions générales de restriction à la jouissance des droits fondamentaux, selon le modèle de l'art. 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce dont il faut se féliciter (article 37). Ce type de clause est d'importance capitale dans l'application des droits fondamentaux au niveau

---

13 CDL-AD(2010)020, 4.1 et par. 118 ss. Cf. *Forsyth County, Georgia v. The Nationalist Movement* 505 U.S. 123 (1992). Voir aussi CDL-AD(2012)006, Avis conjoint relatif à la loi sur les rassemblements de masse de la République de Bélarus, par. 70-71 « subordonner la tenue d'une réunion à l'obtention d'une autorisation va manifestement à l'encontre de la présomption générale en faveur de la tenue de réunions ».

14 CDL-AD(2010)020, par. 128.

15 « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

16 CDL-AD(2009)057, par. 45.

juridictionnel. Cette clause générale prévoit trois conditions 1. Le *contenu essentiel* du droit ou de la liberté limité doit être respecté; 2. Les limitations aux droits et aux libertés doivent être *nécessaires* pour assurer le respect *d'un intérêt général* ou les *droits et libertés* d'autrui 3. En tout cas, le principe de *proportionnalité* doit être respecté. Cette clause de l'article 37 est beaucoup plus exigeante et stricte que les clauses contenues dans certaines dispositions relatives aux libertés inspirées de l'ancien texte constitutionnel, qui accordent une très grande confiance au législateur pour déterminer les limites aux droits et libertés[17].*Une interprétation systématique doit conduire à l'application de l'article 37 à tous les droits et libertés, à l'exception des quelques droits absolus*.

52. On peut dès lors se demander s'il ne suffirait pas de prévoir l'application de la clause générale de l'article 37 à l'ensemble des droits et libertés – non absolus –, en y incluant l'exigence que la restriction soit « prévue par la loi », en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme[18] et l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont le projet s'inspire[19].

53. La question se pose toutefois de savoir si le mot « loi » dans tous ces articles de la constitution luxembourgeoise a la même signification que le mot « loi » dans les clauses de restrictions incluses dans des conventions européennes et internationales relatives aux droits de l'homme. Alors que dans la Constitution luxembourgeoise le mot « loi » semble se référer ' un acte législatif adopté par le pouvoir législatif (loi formelle), le mot « loi » dans les traités e réfère à toute norme juridique, quel qu'en soit l'auteur, qui est suffisamment accessible et prévisible dans ses effets (loi matérielle). Il serait dès lors souhaitable que le constituant précise la notion de loi – éventuellement de manière différenciée –, du moins dans le commentaire.

54. L'ajout du principe de légalité des restrictions aux droits fondamentaux, s'il permettrait de aire l'économie de la référence à la loi dans les dispositions relatives à la garantie des différents droits, ne devrait par contre pas conduire à écarter les clauses spécifiques relatives aux limitations interdites à certaines libertés, comme l'interdiction des mesures préventives autorisation préalable) en matière de libertés de d'association et de liberté de réunion sur un domaine privé (articles 25 et 26).

55. Il peut être par ailleurs constaté que plusieurs articles relatifs aux libertés publiques contiennent une clause se référant à la possibilité de restreindre l'exercice de ces libertés pour la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés ». Dans la constitution luxembourgeoise – comme dans la Constitution belge – cela implique que seules s mesures répressives sont admises tandis que les mesures préventives sont interdites. Cela pourrait être plus explicite.[20]

## Chapitre 3 – *Du Grand-Duc*

56. Avant d'aborder ce chapitre, il convient de souligner que la légitimité politique est clairement enracinée dans la Constitution, d'où découlent les pouvoirs du monarque. La souveraineté n'appartient pas au monarque mais à la Nation, à laquelle s'identifie le Peuple. Même si le projet maintient les compétences formelles du chef de l'Etat, il les fait relever non plus de prérogatives, lais d'attributions. Le caractère national et l'affaiblissement du caractère tant patrimonial que monarchique de l'État se manifestent également par le fait que la Constitution est celle du Luxembourg, le Grand-Duché n'étant que l'appellation nominale de l'État, et la légitimité du pouvoir s'inscrit clairement dans le texte constitutionnel plus que dans l'institution grand-ducale.

---

17 Voir art: 16.1, alinéa 2; art. 17 ; art. 18.2; art. 19; art. 20; art. 21; art. 22, art. 25; art. 26; art. 30; art. 31; art. 32; art. 33; art. 34; art. 35; art. 36. Voir aussi l'expression «sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés» aux articles 23 et 24 à propos de la manifestation des opinions, à la liberté de la presse, à la liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses et d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion.

18 Voir les par. 2 des articles 8 à 11 CEDH.

19 Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 42.

20 Les termes « sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés » aux articles 23 (liberté d'opinion et liberté de la presse) et 24 (liberté de pensée, de croyance et de religion ») semblent exclure aussi les mesures préventives.

57. L'un des objectifs de la réforme constitutionnelle est de moderniser le texte de la Constitution pour refléter la réduction effective des pouvoirs du Grand-Duc, qui sont devenus largement cérémoniels[21]. La Commission de Venise se félicite que les autorités luxembourgeoises aient ris l'initiative d'harmoniser le texte constitutionnel avec la pratique institutionnelle. Cela permet aux institutions, mais aussi aux citoyens de connaître de manière claire la répartition des pouvoirs.

58. A l'exception du Liechtenstein[22] et de Monaco[23], les monarchies constitutionnelles européennes sont des monarchies parlementaires dans lesquelles les pouvoirs du monarque ont largement formels et protocolaires. Dans son avis de 2009, la Commission a affirmé : « Il n'y a pas un seul modèle de monarchie en Europe. Les dispositions constitutionnelles des pays qui ont gardé la monarchie divergent entre elles, notamment par rapport aux prérogatives et/ou pouvoirs que les monarques peuvent (encore) exercer, sous la responsabilité politique de leur Gouvernement. Les choix entre les différents modèles de monarchie possibles ne sont pas critiquables, pour autant que ces choix sont compatibles avec les principes de la démocratie et de l'Etat de droit »[24]. Pour que la forme monarchique du Gouvernement soit conforme aux principes de la démocratie et de l'Etat de droit, le monarque ne doit pas pouvoir disposer seul d'un important pouvoir législatif ou exécutif indépendant, car il n'est pas démocratiquement élu ni sujet à un contrôle parlementaire ou judiciaire[25].

59. Les autres monarchies constitutionnelles européennes ont suivi deux approches pour adapter la forme monarchique du Gouvernement aux principes démocratiques[26]. Soit le monarque a été exclu de l'exercice de la puissance publique parce que ce n'est pas du peuple qu'il tient sa position. Sa principale fonction est symbolique, elle consiste à représenter la nation. C'est pour l'essentiel la manière dont on envisage les choses en Suède depuis la réforme constitutionnelle de 1974[27]. Soit les pouvoirs dévolus au monarque dans le texte de la Constitution sont réinterprétés de façon à ce que l'autorité attribuée au monarque soit comprise dans une large mesure comme un octroi d'autorité au Gouvernement. Le monarque reste le chef formel du pouvoir exécutif et bénéficie de l'immunité, mais ses décisions sont soumises à la contre-signature des ministres, sous leur responsabilité[28]. En Espagne, le roi bénéficie aussi de l'immunité et ses décisions sont soumis à contre-signature des ministres, mais il n'est plus défini comme chef du pouvoir exécutif.

60. Le projet de Constitution du Luxembourg suit le deuxième modèle. Le Grand-Duc reste le chef de l'Etat et le chef formel du pouvoir exécutif, bénéficiant d'une pleine immunité[29], tandis que ses décisions sont soumises à la contre-signature du Gouvernement, qui est responsable devant le Parlement[30]. L'évolution vers un système parlementaire classique de type moniste tient au fait que les pouvoirs du Grand-Duc sont assez largement transférés au Gouvernement. Ainsi le périmètre du pouvoir du chef de l'État se réduit au domaine exécutif, dont le Gouvernement assume la responsabilité, et le Grand-Duc perd les prérogatives lui permettant d'intervenir dans l'exercice du pouvoir législatif au moyen du droit d'initiative en matière législative. Alors même que la suppression du droit d'initiative législative du Grand-Duc et la règle précisant qu'il exerce le pouvoir exécutif conjointement avec le Gouvernement (article 47) semblent simplement traduire dans le texte une situation déjà existante, l'équilibre institutionnel du régime s'en trouve néanmoins modifié.

---

21 Voir Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 3.

22 Voir CDL-AD (2002)032, Avis relatif aux amendements que la maison princière du Liechtenstein propose apporter à la Constitution du Liechtenstein.

23 Voir CDL-AD(2013)018, Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la constitution et la législation de la Principauté Monaco.

24 CDL-AD(2009)057, par. 69-70.

25 CDL-AD(2013)018, par. 27.

26 CDL-AD(2002)032, par. 11-12.

27 Constitution, chapitre 1, articles 3-6. La seule fonction politique du roi est de présider formellement le Conseil consultatif parlementaire des affaires étrangères, voir le chapitre 10, article 12 de la Constitution.

28 Tel est le cas en Belgique, au Danemark, aux Pays-Bas, en Norvège. Au Royaume-Uni aussi, les pouvoirs formellement attribués au monarque selon la constitution non écrite sont exercés, d'après une convention constitutionnelle, sur conseil du Gouvernement, qui en a l'exercice effectif.

29 Article 46 du projet ; cf. l'article 33 de la Constitution.

30 Article 48 du projet ; cf. l'article 45 de la Constitution.

61. La Constitution actuelle prévoit que le Grand-Duc exerce trois fonctions : une fonction symbolique de chef de l'Etat, une fonction de garant des institutions[31] et une fonction exécutive d'arbitre, par son influence morale et la possibilité de nommer le Premier ministre[32]. Le projet retient la fonction symbolique (article 46) de même que la fonction exécutive (article 47), tout en précisant que « le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat » (article 86). Le rôle effectif du Grand-Duc en matière exécutive est donc bien plus limité que ce que pourrait laisser entendre le texte de l'article 47 qui traite d'exercice conjoint du pouvoir exécutif, comme cela ressort des autres dispositions de la Constitution, et notamment du chapitre 3. L'article 47 pourrait être revu en ce sens. Il faut toutefois relever que le même système est appliqué au Pays-Bas[33] et en Belgique[34].

62. La terminologie du projet est conforme à son contenu, en employant régulièrement le terme de « chef de l'Etat » plutôt que son titre héréditaire, sauf dans la partie relative à la dynastie (chapitre 3 section 2).

63. Le chef de l'Etat ne participe donc plus à l'exercice du pouvoir législatif, il ne fait que promulguer les lois[35]. S'il peut dissoudre la Chambre des Députés, c'est à des conditions bien précises (rejet d'une motion de confiance, adoption d'une motion de censure ou démission du Gouvernement avec l'assentiment de la Chambre des Députés)[36].

64. Si l'article 87 du projet prévoit que le chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les membres du Gouvernement, il se limite, déjà en droit actuel, à désigner un formateur[37].

65. Le chef de l'Etat ne nomme plus les juges de manière (formellement) autonome, mais sur proposition du Conseil national de la justice[38]. Il perd aussi ses compétences en matière militaire en faveur du Parlement (voir chapitre 8). Le pouvoir de dissoudre le Conseil municipal dans l'intérêt de la gestion de la commune est transféré au Gouvernement[39]. Le Grand-Duc conserve le pouvoir de négocier les traités, de prendre les mesures d'exécutions des lois, le droit de grâce et celui de conférer les Ordres.

66. Dans le système luxembourgeois, aucun des pouvoirs du monarque n'est exercé sans contreseing d'un membre du gouvernement, qui en assume la responsabilité (article 48). Cela correspond à la tradition d'autres monarchies européennes, comme la Belgique, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni. S'agissant de la nomination du Premier ministre, l'absence de contreseing peut se concevoir, mais le contreseing par le nouveau ou l'ancien Premier ministre est la solution la plus répandue. En Espagne, le contreseing est exercé dans ce cas par le président du Congrès[40]. Le gouvernement ainsi nommé devra, en toute hypothèse, et dans un délai très bref, s'assurer qu'il dispose d'une majorité au Parlement, la nomination ne devenant définitive qu'après le vote du Parlement.

67. Le projet établit donc que les pouvoirs du chef de l'Etat sont largement formels et qu'il n'a que peu d'influence sur les décisions politiques du Gouvernement et du Parlement, ce qui garantit le respect des principes démocratiques et de l'Etat de droit. C'est pour cela que le commentaire parle de « compétences liées ».[41] Il faut toutefois noter que, au-delà des textes (anciens ou nouveaux), le caractère démocratique de l'Etat est aussi garanti par la retenue du monarque dans l'exercice des pouvoirs qui lui restent.

---

31 Cf. l'article 33.

32 CDL(2019)131, Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution du Luxembourg, p. 35.

33 Article 42.1 de la Constitution : Le Gouvernement se compose du Roi et des ministres. 2. Le Roi est inviolable, les ministres sont responsables.

34 Sur base de droit coutumier.

35 Articles 75 et 76.5.

36 Article 73.

37 Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, pp. 52-53.

38 Article 102.

39 Article 125.2.

40 Article 64.1 de la Constitution.

41 Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 33.

68. S'agissant du **statut du Grand-Duc**, l'attribution de l'exercice de la souveraineté au Parlement se manifeste également par le fait que le Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté le serment constitutionnel devant la Chambre des Députés. Ce serment conditionne l'accès au trône, ce qui implique que la situation héréditaire ne suffit pas, le Gouvernement exerçant les fonctions de chef de l'Etat dans l'intérim. Par ailleurs la Chambre des Députés peut intervenir dans la succession lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent (article 55). C'est également la Chambre qui règle la question d'un éventuel changement de dynastie en cas d'extinction de la dynastie régnante (article 56). La régence n'est plus réglée par un Pacte de famille mais par le Chambre des Députés (article 57).

69. La *possibilité pour la Chambre des Députés de destituer le Grand-Duc* en cas de refus de ce dernier d'exercer sa fonction selon les dispositions constitutionnelles (article 59 – le terme employé est celui de prendre acte de son abdication) peut avoir une portée considérable, par exemple dans l'hypothèse où le Grand-Duc refuserait de promulguer une loi votée (on pense à l'exemple belge, où le roi avait temporairement été déclaré dans l'impossibilité de régner). C'est d'ailleurs une telle situation qui avait conduit à la révision du 12 mars 2009 à la suite du refus du Grand-Duc de sanctionner une loi votée par le Parlement relative au « droit de mourir dans la dignité », qui avait mis fin au pouvoir de sanction du Grand-Duc. La Commission avait noté, dans son avis intérimaire : « *Avec un sens de l'État qu'il faut saluer, le Grand-Duc a demandé lui-même à être déchargé de sa compétence de sanction de la loi pour éviter qu'une telle impasse ne soit à nouveau rencontrée* »[42]. Cette procédure soumet le monarque à un système de responsabilité *sui generis* proche de celui institué par la Constitution française en son article 68 adopté en 2007 (manquement à ses devoirs incompatible avec la poursuite de son mandat).

70. L'article 50.4 (correspondant à l'article 32.4 introduit dans la Constitution en 2017) permet au chef de l'Etat de prendre en toutes matières des mesures réglementaires en cas d'état d'urgence (avec le contreseing d'un membre du Gouvernement). La mise en oeuvre de cette procédure est soumise à l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés. Au-delà de 10 jours, il faut un vote de la Chambre à la majorité des deux tiers, et l'état d'urgence ne peut être étendu au-delà de trois mois. Comme recommandé dans l'avis de 2009[43], d'importantes garanties procédurales ont été mises en place. Cette disposition pourrait néanmoins poser problème, dans l'hypothèse où le Parlement ne pourrait se réunir dans le délai prévu ou si cet état perdurait au-delà de trois mois. Dans ce dernier cas, les autorités luxembourgeoises ont indiqué qu'un nouvel état d'urgence pourrait être proclamé.

71. La rédaction de l'article 50.4 est assez générale et englobe les hypothèses de crise que le pays pourrait rencontrer (crise internationale, menaces pour les intérêts vitaux de la population, atteintes graves à la sécurité publique). Les deux dernières catégories impliquent une menace spécifique d'une certaine gravité envers un bien déterminé ; par contre, le terme de « crise internationale » est très large et ne précise pas l'intérêt en jeu, et mériterait donc d'être défini.

72. Par ailleurs, il est heureux que des élections anticipées ne puissent pas être convoquées pendant l'état de crise (article 73.3).

73. L'article 50.4, 3e alinéa dispose « Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise. » La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas prévoir la possibilité pour la Chambre des députés de confirmer les règlements pris par le Grand-Duc, afin qu'ils puissent rester en vigueur après la fin de l'état de crise.

74. S'agissant du *patrimoine de la Maison grand-ducale*, on relève à la fois une diminution des compétences du Grand-Duc en la matière et une protection de l'institution (*fidéicommis*). La gestion de la fortune privée que la Maison grand-ducale met à la disposition du titulaire du trône, est considérée comme relevant de l'intérêt public. On relève donc une extension du caractère public du patrimoine de la famille grand-ducale. Sur le plan financier, l'intérêt de l'État est mis en valeur par le fait que si

42 CDL-AD(2009)057, par. 8.

43 CDL-AD(2009)057, par. 84.

le chef de l'État dispose d'une administration gérant les biens affectés, cette gestion s'exerce dans l'intérêt public et non pas – implicitement – dans celui du souverain.

75. S'agissant des règles relatives à *la succession et à la vacance du Trône* (articles 55 ss), le fait que les règles de succession et de vacance du trône ne résultent plus d'un acte privé, le Pacte de famille de Nassau de 1783, mais s'inscrivent dans la Constitution, traduit également le déplacement du fondement de la légitimité du pouvoir et opère une intervention du Parlement dans la succession. Par ailleurs, la Chambre des Députés désigne le régent sur proposition du Gouvernement en cas d'incapacité du chef de l'État. L'institution originale de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc (article 61) permet de faciliter la transition successorale. On peut par ailleurs se demander si l'article 58 ne devrait pas préciser quand et comment la régence prend fin.

76. Sagement, les règles de succession font prévaloir les liens du mariage sur tout autre forme d'union ou l'adoption. Ces règles se justifient par l'existence même du principe monarchique fondé sur les liens du sang et qui doit faire prévaloir, par nature, des principes institutionnels sur des principes relatifs aux droits et libertés individuels.

### Chapitre 4 – *De la Chambre des Députés*

77. *S'agissant des compétences de la Chambre des Députés*, les modifications les plus substantielles concernent le droit d'initiative législative et les commissions d'enquêtes. 125 électeurs peuvent déposer une proposition motivée qui doit être soutenue par 12500 électeurs. Si ces conditions sont réalisées, la Chambre des Députés doit se prononcer sur cette proposition (article 77).

78. Une commission d'enquête doit être constituée lorsqu'un tiers des députés le demande (article 79). Le contrôle parlementaire du Gouvernement et de l'administration est l'une des fonctions fondamentales d'un Parlement[44]. La possibilité de recourir à une commission d'enquête renforce les droits de l'opposition et s'inscrit dans le contexte du développement de la fonction de contrôle d'un Parlement moderne. *On peut cependant estimer que le rôle du Parlement en la matière n'est pas défini de manière suffisante*. Comme l'avait noté la Commission dans son avis précité, « cette réglementation peut paraître, au vu du développement moderne du droit constitutionnel, relativement modeste étant donné qu'au XXIe siècle, la diminution du rôle des Parlements exigerait plutôt le renforcement des moyens de contrôle dont les législatifs disposent ».[45] Cela vaut pour l'ensemble des instruments de contrôle parlementaire, qui ne comprennent, hors les commissions parlementaires, que les pétitions (article 80). Il pourrait dès lors être judicieux d'apporter des précisions dans la Constitution sur les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaire, afin de garantir que leurs droits ne soient pas abolis par une loi ordinaire votée par la majorité parlementaire. Un pouvoir de contrôle efficace implique que la commission d'enquête puisse notamment obtenir des informations et convoquer à des auditions[46].

79. *S'agissant du fonctionnement de la Chambre des Députés*, se pose d'abord la question *de la répartition des compétences entre le constituant, le législateur et le Parlement relativement aux règles de fonctionnement du Parlement*. La Constitution (article 66) est assez peu diserte sur la question des *incompatibilités* qui relèvent d'une combinaison entre les règles politiques et celles relatives à l'exercice des droits individuels. On peut également s'interroger sur le fait que la Constitution renvoie à la compétence du règlement interne de la Chambre des Députés la possibilité d'instaurer un délai de réflexion entre le dépôt et le vote d'une motion de censure[47].

80. L'article 72.4 prévoit expressément des résolutions à la majorité qualifiée, qui correspond aux deux tiers des suffrages des députés. Comme précisé par les autorités luxembourgeoises, « résolution » concerne tout « acte du Parlement », et la majorité requise est celle des deux tiers des membres du Parlement (qu'ils prennent ou non part au vote). L'extension de la possibilité d'adopter des lois adoptées

---

44 Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un Parlement démocratique, CDL-AD(2010)025, par. 116.

45 CDL-AD(2009)057, par. 96.

46 Il n'existe toutefois aucune tradition européenne commune en la matière, CDL-AD(2010)025, par. 124.

47 Cf. Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 50.

à la majorité qualifiée – soit des actes normatifs intermédiaires entre la Constitution et la loi ordinaire – apparaît de toute manière opportune (voir ci-dessus par. 19).

81. La réunion d'office de la Chambre en séance publique le troisième mardi suivant les élections est bienvenue[48].

82. L'article 57 de la Constitution actuelle prévoit que la Chambre des Députés est le juge de sa propre élection. Le Code de bonne conduite en matière électorale demande qu'un recours judiciaire contre une telle décision soit possible en dernière instance[49], et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme tend à considérer qu'une telle exigence résulte des articles 13 CEDH et 3 du premier Protocole additionnel[50]. L'introduction d'un recours à la Cour constitutionnelle en la matière (article 68.3) est dès lors bienvenue.

83. L'article 74 du projet – comme l'article 80 de la Constitution – prévoit que la Chambre des Députés peut demander la présence des membres du Gouvernement. Comme déjà indiqué dans l'avis intérimaire, cette disposition pourrait être complétée « par une disposition selon laquelle les membres de la Chambre des Députés ont le droit d'obtenir de ceux-ci les informations requises comme moyen essentiel de contrôle parlementaire »[51]. « La question de la responsabilité implique à la fois l'obligation de rendre des comptes (obligation pour le Gouvernement de fournir des informations, explications et justifications et droit correspondant du Parlement de demander ces éléments) et sa mise en œuvre (faire en sorte que les responsables aient à répondre de leurs actes) »[52]. Une disposition exigeant du Gouvernement qu'il fournisse des informations à la Chambre des Députés peut être limitée à certaines demandes d'informations[53], ou au contraire impliquer une obligation générale du Gouvernement d'informer la Chambre des Députés sur les matières que lui sont soumises[54].

84. L'absence de possibilité de faire intervenir les forces luxembourgeoises à l'étranger sans autorisation du Parlement (article 81) pourrait en théorie poser problème en cas de crise, par exemple d'hostilités conduites par un autre pays. Une Constitution se doit de prévoir des hypothèses aussi graves, aussi peu plausibles qu'elles soient. En cas de crise exigeant une décision urgente, la ratification d'une telle intervention dans un délai bref pourrait être préférée[55].

85. *S'agissant de la question de la dissolution de la Chambre des Députés* (article 73), outre le fait que ce pouvoir échappe au Grand-Duc, le terme n'est pas employé, celui d'élections anticipées lui étant préféré. Trois situations permettent de procéder à de nouvelles élections, mais ne l'imposent pas: le rejet de la confiance ou une motion de censure envers le Gouvernement, ou la démission de ce dernier – avec l'accord de la majorité absolue des membres de la Chambre des Députés. Le choix de ne pas laisser la possibilité d'élections anticipées à la discrétion du Gouvernement est tout à fait acceptable au regard des normes internationales. Il pourrait toutefois être utile de préciser si les élections anticipées impliquent que la Chambre soit dissoute ou bien si elle reste en fonctions jusqu'à ce que la nouvelle Chambre soit instaurée. Par ailleurs, il pourrait y avoir un risque, en cas de démission du Gouvernement, que la Chambre refuse de convoquer des élections anticipées.

---

48 CDL-AD(2009)057, par. 92.

49 Voir Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.a; Rapport explicatif, par. 94.

50 Cf. CEDH *Grosaru c. Roumanie*, 78039/01, 2 mars 2010, en particulier §§ 55-62.

51 CDL-AD(2009)057, par. 104.

52 CDL-AD(2013)018, par. 23.

53 Voir par exemple l'article 68 de la Constitution des Pays-Bas : « Les ministres et les secrétaires d'Etat donnent aux Chambres siégeant séparément ou réunies en une seule assemblée oralement ou par écrit, les renseignements désirés par un ou plusieurs des membres, dont la communication ne peut être jugée contraire à l'intérêt de l'Etat. »

54 Voir l'article 82 de la Constitution de la Norvège : « Le Gouvernement est tenu de fournir au Storting toutes les informations nécessaires aux délibérations sur les affaires qu'il soumet. Aucun membre du Conseil des ministres ne peut soumettre des informations incorrectes ou trompeuses au Storting ou à l'un de ses organes. »

55 Voir l'article 19.2 de la Constitution danoise : „Except for purposes of defence against an armed attack upon the Realm or Danish forces, the King shall not use military force against any foreign state without the consent of the Folketing. Any measure which the King may take in pursuance of this provision shall forthwith be submitted to the Folketing. If the Folketing is not in session it shall be convened immediately."

86. En ce qui concerne l'*initiative législative*, le projet (article 75) met fin au principe (devenu désuet) selon lequel le Grand-Duc est le législateur primaire, et reconnaît l'initiative législative tant du Gouvernement que de chaque député pris individuellement.

87. Par contre, le pouvoir de *promulgation* du Grand-Duc est maintenu (article 76.5 ; voir l'article 34 de la Constitution). En général, les monarchies qui gardent le pouvoir de promulgation du monarque sont celles qui – contrairement au Luxembourg – ont aussi maintenu son pouvoir de sanction[56]. En Suède par contre, les lois sont promulguées par le Gouvernement, ou bien par le Parlement dans le cas des lois qui le concernent directement[57].

88. Il faut toutefois souligner que la promulgation « est un acte de caractère formel, qui atteste l'existence de la loi, en authentifie le texte, confirme que les règles concernant l'adoption de la loi ont été respectées et rend la loi exécutoire ». La question de savoir si ce pouvoir doit revenir au Gouvernement ou au Grand-Duc « étant une question d'opportunité, il appartient au constituant luxembourgeois de décider en cette matière »[58].

89. L'article 53 de la Constitution actuelle exclut du droit de vote et d'éligibilité les condamnés à des peines criminelles et les majeurs en tutelle, alors que les condamnés en correctionnelle peuvent être exclus par décision judiciaire. La Cour européenne des droits de l'homme a, à plusieurs reprises, exclu la possibilité de retirer le droit de vote à des personnes condamnées à certaines peines. La Commission de Venise ne peut que souligner la contradiction qui peut exister dans ce domaine entre les textes luxembourgeois et la jurisprudence de la Cour[59]. Le texte proposé (article 65) renvoie à la loi, ce qui est admissible à condition que les restrictions au droit de vote soient conformes aux critères établis par la jurisprudence de la Cour.

90. Le vote obligatoire est prévu par la loi, même si, en pratique, cette obligation n'est plus sanctionnée depuis longtemps. On peut se demander si une telle obligation est admissible dans le silence de la Constitution. Il serait dès lors préférable, soit de prévoir le vote comme un devoir au niveau constitutionnel, soit d'abolir une telle obligation.

**La place du référendum**

91. La démocratie telle qu'elle résulte de la Constitution luxembourgeoise est essentiellement représentative, et plus précisément parlementaire (article 2), le référendum étant consultatif (sauf semble-t-il pour l'adoption de la Constitution, mais seulement après un vote parlementaire).

92. Le référendum (article 78) est considéré comme une procédure exceptionnelle. Surtout, le recours à cette procédure est soumis à l'intervention d'une loi spécifique qui en fixe les conditions et les effets. *Il serait souhaitable que la Constitution traite, au moins dans les grandes lignes, des effets, mais aussi des conditions d'un référendum. De même, l'indétermination constitutionnelle du corps électoral s'agissant des référendums peut être discutée*.

93. Le référendum constituant est encadré ; il ne peut intervenir qu'après un vote parlementaire ; il peut se substituer au second vote si la demande est faite par le quart des députés, soit par 25 000 électeurs (article 127).

---

56 Articles 74 et 109 de la Constitution de la Belgique ; articles 21-22 de la Constitution du Danemark ; articles 82 et 87 de la Constitution des Pays-Bas ; articles 76 et 78 de la Constitution de la Norvège, article 91 de la Constitution de l'Espagne.

57 Constitution, chapitre 8, article 19.

58 CDL-AD(2009)057, par. 95.

59 Voir par exemple *Hirst c. Royaume-Uni (n°2)*, 74025/01, 6 octobre 2005 ; *Alajos Kiss c. Hongrie*. 38832/06, 20 mai 2010.

### L'ombudsman

94. L'article 82 constitutionnalise l'institution de l'Ombudsman, qui a été créée au niveau législatif en 2002[60]. Cet article décrit le mode de nomination de l'Ombudsman, qui est « nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des députés » ; il renvoie à la loi (ordinaire) pour « les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des députés. Dans ce contexte, la Commission de Venise se réfère à ses propres « Principes de Venise » sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur ou de la médiatrice[61] : aux termes du principe 2, « l'institution du médiateur ou de la médiatrice, y compris son mandat, doivent avoir une solide assise juridique, de préférence au niveau constitutionnel, tandis que ses caractéristiques et ses fonctions peuvent être précisées au niveau législatif» : ce que le projet de révision constitutionnel fait. La Commission se réfère cependant au principe 6, selon lequel « Le médiateur ou la médiatrice sont élus ou nommés selon des procédures visant à renforcer dans toute la mesure du possible l'autorité, l'impartialité, l'indépendance et la légitimité de l'institution. Le médiateur ou la médiatrice élus par le parlement, sont élus à une majorité qualifiée appropriée. » Or, pour être conforme à ce principe l'article 82 devrait préciser que la proposition de la Chambre des députés est faite à la majorité qualifiée prévue à l'article 72.3. La durée du mandat du Médiateur devrait être également précisée dans la Constitution : la Commission de Venise s'est exprimée dans le sens que « le mandat du médiateur ou de la médiatrice est plus long que le mandat de l'organe de nomination. Le mandat est de préférence unique, sans possibilité de réélection ; en tout cas, le mandat du médiateur ou de la médiatrice est renouvelable seulement une fois. Le mandat unique n'est, de préférence, pas inférieur à sept ans. » (principe 10).

## Chapitre 5 – *Du Gouvernement*

95. *Le choix opéré combine une conception collégiale du Gouvernement et une conception plus individualiste*. Ainsi la responsabilité du Gouvernement est collégiale mais le projet n'exclut pas celle des ministres à titre individuel pour les affaires relevant de leur compétence.

96. En particulier, le texte du projet maintient, du moins formellement, la nomination des ministres par le chef de l'Etat plutôt que par le Premier ministre (article 87.2). Comme déjà relevé dans l'avis de 2009, il serait préférable de confier au Premier ministre un rôle de proposition pour la nomination et surtout la fin des fonctions des membres du Gouvernement[62], et d'adapter le texte à la pratique qui ne confère au chef de l'Etat qu'un rôle « en principe … purement formel » en la matière[63]. Cela correspond aux règles d'autres monarchies européennes[64], qui précisent toutefois davantage le rôle du Premier ministre. Aux Pays-Bas par exemple, la Constitution soumet expressément la nomination des membres du Gouvernement au contreseing du Premier ministre[65]. Une autre solution, qui se retrouve dans de nombreuses Constitutions européennes, est de nommer directement le Premier ministre comme chef du Gouvernement, et les autres ministres sur proposition du Premier ministre[66]. Le troisième modèle est celui de la Suède, où le Premier ministre est proposé par le Président du Parlement et approuvé par le Parlement, et nomme ensuite le Gouvemement[67].

97. *S'agissant de la responsabilité du Gouvernement* et de ses membres, il convient de relever qu'alors que le régime parlementaire est né du transfert de la responsabilité pénale des membres du

---

60 La Commission de Venise avait été saisie du projet de loi sur la mise ne place d'un Médiateur : voir CDL-AD(2002)022, Avis sur le projet de la Loi n° 4832 relative à la mise en place d'un médiateur au Luxembourg.

61 CDL(2019)005.

62 CDL-AD(2009)057, par. 98.

63 Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 23.

64 Article 96 de la Constitution de la Belgique ; Article 14 de la Constitution du Danemark; article 12 de la Constitution de la Norvège; article 43 de la Constitution des Pays-Bas ; article 100 de la Constitution de l'Espagne.

65 Article 48 de la Constitution. Au Danemark, le contreseing du Premier ministre nouvellement nommé n'est pas imposé expressément par la Constitution, mais résulte d'une interprétation établie, voir Jens Peter Christensen, Jørgen Albæk Hansen et Michael Hansen Jensen, *Dansk Statsret*, 2e édition, Copenhague 2016. p. 65. En Norvège, l'interprétation établie est que le Premier ministre sortant doit contresigner la nomination d'un nouveau Gouvernement par le roi, voir Arne Fliflet, *Grunnloven med kommentarer*, Oslo 2005, p. 116-117.

66 Voir par exemple l'article 92 de la Constitution de l'Italie.

67 Chapitre 6, articles 1 et 4-6 de la Constitution de la Suède.

Gouvernement à une responsabilité politique devant le Parlement, le texte du projet prend acte de cette évolution. Comme l'a souligné la Commission de Venise, « la capacité d'un régime constitutionnel à séparer et distinguer la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres (précédents ou actuels) témoigne du bon fonctionnement et de la maturité de la démocratie mais aussi du respect de l'Etat de droit. Les poursuites pénales ne devraient pas servir à sanctionner des erreurs ou désaccords politiques. L'action politique des ministres devrait être soumise à des procédures relatives à la responsabilité politique, tandis que les procédures pénales devraient être réservées aux actes criminels »[68]. La distinction entre ce qui relève d'une part de l'infraction de droit commun, et d'autre part de la décision politique, dépend largement de la prévisibilité, et donc de la précision, des normes pénales applicables[69].

98. Laisser à la loi le soin de déterminer la juridiction compétente pour une question intéressant la séparation des pouvoirs peut prêter à discussion (article 90.3). Il existe deux grands modèles dans le droit constitutionnel européen en matière de responsabilité pénale des ministres : le recours à la juridiction ordinaire et des procédures spéciales de destitution. En l'absence de définition d'une procédure spéciale dans la Constitution, la responsabilité pénale des membres du Gouvernement est pour l'essentiel engagée selon les conditions du droit commun, donc devant les juridictions ordinaires, et la poursuite pénale est réservée au ministère public[70].

99. S'agissant de la responsabilité politique, le fait que le Gouvernement tire sa légitimité du Parlement et non du chef de l'État se manifeste également par les dispositions de l'article 89 qui prévoient un engagement obligatoire de sa responsabilité devant la Chambre par le Gouvernement nouvellement constitué. Le Premier ministre peut engager seul la responsabilité de son Gouvernement après en avoir discuté en Conseil.

### Chapitre 6 – *Du Conseil d'Etat*

100. *L'article 91* détermine de façon assez détaillée les pouvoirs du Conseil d'Etat. En particulier, il n'a qu'une compétence consultative pour les lois et les règlements. L'article 92 renvoie par contre à la loi la question de son organisation et de la manière d'exercer ses attributions. La loi de 2017 qui porte organisation du Conseil d'Etat offre ainsi un exemple de ce que pourrait être une loi « organique » s'agissant d'une institution intervenant, comme le Conseil d'Etat, dans la procédure législative. On pourrait envisager que la Constitution détermine aussi la façon dont il est nommé et composé et quelles sont les conditions nécessaires pour en faire partie.

### Chapitre 7 – *De la Justice*

101. L'organisation de la justice luxembourgeoise est assez compliquée, car elle comporte plusieurs juridictions spécialisées, fruits d'une évolution historique. Cela ne pose pas de problème au regard des principes de l'Etat de droit.

102. Plusieurs nouveautés sont inscrites dans ce chapitre. Pour la première fois, la Constitution consacre explicitement un « pouvoir judiciaire » : voir l'article 93, qui consacre l'existence de deux corps de magistrats : ceux du siège et ceux du ministère public. L'indépendance de l'un et de l'autre est reconnue par la Constitution, mais celle des magistrats du siège est une indépendance que l'on appellera individuelle, celle des parquetiers est collective (article 99.2). Il ressort de cet alinéa et du fait que les magistrats du ministère public ne bénéficient pas de l'inamovibilité que le ministère public est entièrement soumis au principe hiérarchique. Est ainsi consacré un système « à la française ». La Commission de Venise, tout en admettant que les procureurs soient nommés par leur hiérarchie, préconise qu'ils le soient jusqu'à leur retraite[71].

---

68 CDL-AD(2013)001, Rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres, par. 105-106.

69 Voir notamment CDL-AD(2013)001, par. 99 ss, 112-115, concernant des infractions telles qu' « abus de fonction » ou « abus de pouvoirs ».

70 Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 55.

71 Rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie II Le Ministère public (CDL-AD(2010)040), par. 38-40 ; liste des critères de l'Etat de droit (CDL-AD(2016)007), II.E.1.d.

103. Les *articles 93 à 96* décrivent de manière précise la répartition des contentieux entre juridictions.

104. *L'article 98* rappelle le principe de la hiérarchie des normes. Comme indiqué plus haut (par. 18), il est recommandé de prévoir dans la Constitution la primauté du droit international sur l'ensemble du droit interne, qui est reconnue au Luxembourg.

105. L'ensemble du chapitre donne ainsi une description brève mais plus précise qu'auparavant du système judiciaire luxembourgeois. On notera que deux des sujets de discussion, l'existence d'un « tribunal des conflits » ainsi que celle d'une « cour suprême » ont été finalement écartés. Or, l'ancien article 95 prévoyait l'intervention de la Cour supérieure de justice pour régler les conflits d'attribution. Il serait intéressant de connaître la solution qui sera mise en place pour régler ces éventuels conflits.

106. Il serait par ailleurs souhaitable que la Constitution prévoie au moins les éléments essentiels du mode de nomination des magistrats en conformité avec les normes internationales relatives à l'indépendance du système judiciaire[72] – sauf à inclure de tels règles dans des lois organiques – non prévues à ce jour. Le projet prévoit certes que « les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice » et que « les magistrats du siège sont inamovibles » (article 100.2), mais davantage de précision dans le texte constitutionnel est souhaitable, y compris sur la possibilité de mettre fin aux fonctions des magistrats du siège, notamment en cas de manquement à leurs obligations au sens de l'article 100.3, ainsi que sur l'instance compétente en la matière.

107. *L'article 106* répond quant à lui à une observation antérieure de la Commission de Venise[73] : l'impartialité des juges magistrats du siège y est rappelée, conformément à l'article 6 CEDH tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme.

108. *L'article 102* crée le *Conseil national de la justice* auquel est dévolu le pouvoir de proposition des nominations de tous les magistrats et qui doit être composé en majorité de magistrats. Par rapport aux discussions préparatoires, le texte tranche en faveur d'une configuration traditionnelle en Europe : c'est le chef de l'Etat qui nomme, sur proposition d'une instance collégiale représentative des magistrats. La mission du Conseil national de la justice est très large : veiller au bon fonctionnement de la justice et respecter l'indépendance des magistrats – ce qui est plutôt une obligation constitutionnelle qu'une mission : il serait préférable que le Conseil national de la justice soit chargé de « garantir » l'indépendance de la justice. Ses attributions seront fixées par une loi. Là encore, davantage de précision est plus que souhaitable : la Constitution devrait prévoir la composition ainsi que les principales attributions du Conseil national de la justice. Selon l'article 8 § 2 du projet de loi, deux membres du Conseil – un représentant de la société civile et un représentant du monde académique – sont désignés par la Chambre des députés à la majorité des deux tiers. S'il faut se féliciter qu'une majorité qualifiée soit prévue, il semblerait nécessaire de la prévoir dans la Constitution, dans le sens de l'article 72.2-3.

109. Il serait utile par ailleurs d'indiquer si les pouvoirs du Conseil national de la justice sont identiques pour les juges et les membres du Parquet.

110. Certes, l'intégration de la *Cour constitutionnelle* dans le chapitre concernant la justice est appropriée, d'autant plus qu'elle est composée de magistrats d'autres juridictions (article 103.3). Cependant, comme elle est un organe autonome ayant des compétences différentes – statuer sur la conformité des lois avec la Constitution – elle pourrait aussi faire l'objet d'un chapitre distinct.

111. La Cour constitutionnelle reste constituée du Président de la Cour supérieure de justice, du président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de Cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement – qui se substitue dès lors formellement au Grand-Duc –, sur l'avis conjoint (conforme) de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative (article 103.3).

---

72 Voir notamment le rapport sur l'indépendance du système judiciaire – Partie I L'indépendance des juges (CDL-AD(2010)004) et la liste des critères de l'Etat de droit (CDL-AD(2016)007), II.E.1.a-b.

73 CDL-AD(2009)057, par. 105.

L'inclusion de magistrats d'autres juridictions se justifie par le nombre restreint d'habitants, de juges comme d'affaires à traiter.

112. L'article 103.4 prévoit la possibilité de compléter la Cour constitutionnelle par des suppléants. Lors de la visite, la délégation a été informée que la présence de suppléants s'avérait indispensable lorsque la Cour était appelée à rendre des arrêts sur des affaires dont certains de ses membres avaient pu connaître dans leurs autres fonctions. Toutefois, davantage de précisions sur les cas dans lesquels lesdits suppléants seront invités à compléter la Cour ainsi que sur la procédure à respecter seraient utiles.

113. Les dispositions actuelles concernant les compétences de la Cour constitutionnelle correspondent à la tradition francophone, qui ne prévoit pas de recours directs devant la Cour constitutionnelle. L'article 103 maintient les attributions actuelles de la Cour : il s'agit d'une juridiction qui exerce un contrôle juridictionnel préjudiciel *a posteriori* des lois – à l'exception de celles portant approbation des traités – sur demande d'une juridiction. Une compétence nouvelle lui est en outre attribuée : le nouvel article 68.3 lui confie l'examen des recours en matière de validation des élections et contre les décisions de déchéance (pour cause d'inéligibilité) ou de constat d'incompatibilité prises par la Chambre des Députés.

114. Compte tenu de l'obligation pour les tribunaux ordinaires d'appliquer les normes internationales dans le domaine des droits de l'homme, qui vont souvent plus loin que le texte actuel de la Constitution, mais aussi que celui du projet, de la relative lourdeur de la procédure de saisine de cette Cour et de l'incertitude sur les effets juridiques de ses arrêts, le rôle de cette Cour est encore relativement limité. Il convient donc de consolider son rôle.

115. Le nouvel alinéa 6, qui règle les effets des arrêts de la Cour, est un pas dans la bonne direction. Rien ne les spécifiait dans le texte actuel, ni dans aucun texte au demeurant. Le nouveau texte précise que les dispositions déclarées non conformes « cessent d'avoir un effet juridique » le lendemain de la publication de l'arrêt. Il s'agit d'une réelle transformation de la compétence de la Cour, qui *mériterait d'être précisée* : selon les informations fournies par les autorités luxembourgeoises, il s'agit d'une impossibilité d'appliquer la loi, qui ne disparaît pour autant pas du corpus législatif, et non d'une annulation. La Commission de Venise recommande, afin de garantir l'application du principe de sécurité juridique, de prévoir l'annulation des dispositions déclarées inconstitutionnelles[74].

116. Le nouvel alinéa introduit en outre la possibilité d'un effet différé des arrêts de la Cour pour une durée maximum de douze mois. Dès lors qu'est reconnue une portée *erga omnes* aux arrêts de la Cour, cette faculté est bienvenue et même indispensable. A l'inverse, et à défaut d'une abrogation formelle de la disposition déclarée inconstitutionnelle, il faudrait préciser si les arrêts de la Cour constitutionnelle ont un effet *ex nunc* ou *ex tunc*, étant précisé que le requérant doit bénéficier de la non-application de la loi dans son cas.

### Chapitre 8 – *De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat*

117. L'article 116 reprend les trois principes dégagés par l'accord de 2015 entre l'Etat et les communautés religieuses : séparation des églises et des communautés religieuses et de l'Etat ; renvoi à la loi pour régler les relations entre eux ; possibilité de conventionnement dans les formes prévues par la loi et sous réserve d'approbation par la Chambre des Députés.

118. L'accord de 2015 permet d'introduire cette innovation importante sans que la question du financement des ministres des cultes ait été soumise au référendum (du 7 juin 2015), comme prévu auparavant[75].

---

74 CDL-AD(2018)018, Malta – Opinion on constitutional arrangements and separation of powers and the independence of the judiciary and law enforcement, par. 74ff.

75 Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 24.

119. La Constitution reste ainsi (probablement sagement) à un niveau de généralité suffisant pour garantir la neutralité de l'Etat. En revanche, les conventions devront traiter des sujets qui se sont avérés particulièrement sensibles, notamment celui des rémunérations des ministres des cultes.

120. Par ailleurs, on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'article 116 concernant les relations entre l'Église et les communautés religieuses fait partie du chapitre sur les dispositions relatives à l'administration de l'État. Cette disposition appartient plutôt aux chapitres portant sur les aspects fondamentaux de la définition de l'État, laquelle englobe aussi sa neutralité religieuse. On pourrait aussi envisager de mentionner l'État et l'Église dans la partie de la Constitution qui traite de la liberté de religion.

### Chapitre 9 – *Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*

121. Le Luxembourg reconnaît la personnalité juridique à des établissements publics, des Chambres professionnelles et des organes représentatifs des professions libérales dont l'objet, l'organisation et les compétences seront précisées par la loi.

122. La nouveauté réside dans les trois précisions apportées par le nouvel article 118 au pouvoir réglementaire : étant régis par le principe de spécialité, ces organismes peuvent disposer d'une délégation d'un pouvoir réglementaire mais qui doit être précisée par la loi. Ce pouvoir est en outre soumis au principe de la hiérarchie des normes (pouvoir délégué/pouvoir réglementaire de l'exécutif/loi) et peut donc être l'objet de contentieux à ce titre. Ces précisions sont bienvenues.

### Chapitre 10 – *Des communes*

123. L'article 121, qui traite de l'autonomie financière des communes, semble prévoir deux types de ressources fiscales : celles qui sont recouvrées par l'Etat et affectées aux communes (article 121.1 1e phrase et 121.3) et celles qui sont établies et recouvrées par les communes (article 121.1.2e phrase). Cela pourrait être clarifié[76].

124. On peut se demander s'il ne serait pas pertinent de prévoir expressément l'autonomie communale comme principe constitutionnel, comme c'est le cas dans certains Etats membres[77].

125. Le Luxembourg est partie à la Charte européenne de l'autonomie locale[78], qui va dans ce sens, en prévoyant que « le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution » (article 2), et que sa violation doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel (article 11). D'autres éléments essentiels de la Charte pourraient être repris dans la Constitution, comme le droit à des ressources propres suffisantes[79]. En outre, l'article 125 du projet prévoit la possibilité d'annuler les actes des organes communaux non seulement en cas d'illégalité, mais aussi en cas de contrariété à l'intérêt général, ce qui pourrait aller dans certains cas à l'encontre de l'article 8 de la Charte, qui précise que «tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels ». L'article 125.2, qui permet au Gouvernement de « dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune » sans plus, mériterait plus de précision.

126. Il serait par ailleurs souhaitable de préciser dans la Constitution quel est l'organe qui exerce l'autorité de surveillance.

---

76 Voir le Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, p. 60.

77 Voir par exemple l'article 41 de la Constitution belge ; l'article 8 de la Constitution de la République tchèque ; l'article 50 de la Constitution suisse. Le projet indique uniquement que « les communes forment des collectivités autonomes ».

78 STE 122.

79 Article 9.1 de la Charte ; l'article 121.1.2 du projet, en prévoyant que «dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal », ne va pas aussi loin.

## Conclusion

127. Le texte soumis à l'avis de la Commission de Venise est en général conforme aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe exprimées par exemple dans les préambules du Statut du Conseil de l'Europe et de la Convention européenne des droits de l'homme : la protection de la démocratie, la prééminence du droit et le respect des droits fondamentaux. A cet égard, il faut tenir compte de la pratique des autorités luxembourgeoises, qui fait primer le droit international – y compris les traités relatifs aux droits de l'homme – sur le droit interne.

128. Le projet de Constitution maintient la structure de l'actuelle Constitution, sans changer fondamentalement le fonctionnement des institutions ou leurs relations. En particulier, il adapte *de jure* les pouvoirs du chef de l'Etat (le Grand-Duc) au fonctionnement d'une monarchie parlementaire démocratique, en fondant le pouvoir sur la souveraineté de la nation et en renforçant les pouvoirs du Parlement et du Gouvernement. Cette adaptation correspond pour l'essentiel à la pratique constitutionnelle et est à saluer. Il serait toutefois souhaitable de préciser que le Grand-Duc participe à certaines fonctions de nature exécutive, plutôt que de lui reconnaître – contrairement à la pratique – l'exercice conjoint du pouvoir exécutif.

129. Le projet de révision constitutionnelle prend en compte un bon nombre de recommandations exprimées dans l'avis intérimaire de la Commission de Venise de 2009. Il apporte des précisions bienvenues dans le chapitre sur les droits fondamentaux, notamment par l'ajout d'une clause transversale concernant les limitations à ceux-ci. Toutefois. ce chapitre devrait davantage être actualisé et précisé, comme indiqué ci-dessous.

130. La Commission de Venise fait les recommandations principales suivantes :

- Clarifier les normes sur les droits de l'homme sur les droits et libertés, et notamment :
  - o Revoir les différentes catégories de droits et libertés en n'excluant toute restriction que pour les droits absolus tels que garantis par le droit international ;
  - o Inclure dans la section « Des libertés publiques » et non dans la section « Des objectifs à valeur constitutionnelle », les droits que le droit international reconnaît comme droits subjectifs ;
  - o Adapter la terminologie, souvent datée, tirée de la Constitution actuelle, par exemple en intégrant l'exigence de la base légale dans la clause transversale de restriction des libertés plutôt qu'en renvoyant à la loi dans des dispositions spécifiques relatives aux différentes libertés ;
  - o Garantir le principe d'égalité de manière générale.
- Prévoir une disposition générale sur la hiérarchie des normes, ou du moins indiquer de manière explicite le rang du droit international.
- Apporter davantage de précisions sur les points suivants :
  - o les conditions et les effets du référendum, ainsi que la composition du corps électoral appelé à y prendre part;
  - o le mode de nomination et la composition du Conseil d'Etat et du Conseil national de la justice ;
  - o le mode de nomination et de révocation des magistrats ;
  - o La durée du mandat du Médiateur : préciser de surcroit que la proposition de candidat de la part la Chambre des députés est faite à la majorité qualifiée prévue à l'article 72.3.

131. D'autres recommandations figurent dans le corps du texte. En particulier :

- La création de la catégorie de « loi organique » serait utile, ou alternativement la Constitution devrait prescrire l'adoption à la majorité qualifiée pour toute loi portant sur les éléments essentiels de l'organisation des pouvoirs publics.
- Davantage de précisions pourraient être apportée sur :
  - o la notion de loi ;
  - o la notion de crise internationale ;
  - o les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaire ;

- o la fin de la régence ;
- o le rôle du premier ministre dans la formation du gouvernement ;
- o la juridiction compétente en matière de responsabilité pénale des ministres ;
- o l'effet des déclarations d'inconstitutionnalité des lois ;
- o les conditions de dissolution des conseils communaux ; il faudrait définir l'autorité de surveillance des communes.

132. Dans ce cadre, le constituant luxembourgeois est souverain pour exprimer des choix politiques.

133. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités luxembourgeoises pour poursuivre la coopération sur la révision constitutionnelle.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

19

Session ordinaire 2018-2019

CC/JCS P.V. IR 19

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 04 juin 2019

Ordre du jour :

1. 7414 Proposition de révision de l'article 95*ter* de la Constitution
   - Rapporteur : Monsieur Léon Gloden

   - Présentation et adoption d'une série d'amendements

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
   - Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox

   - Continuation de l'examen de l'avis de la Commission de Venise

3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Fernand Etgen, observateur

Mme Tania Braas, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

### 1. 7414 Proposition de révision de l'article 95*ter* de la Constitution

Suite à la réunion du 23 mai dernier en présence des chefs de corps de la magistrature assise et du parquet, M. le Président rappelle :

- En ce qui concerne les effets des arrêts de la Cour Constitutionnelle, l'interprétation de la Commission semble être en phase avec celle des chefs de corps. Il convient dès lors de la préciser dans le commentaire des articles ;

- Pour ce qui est de la création d'un parquet au sein de la Cour Constitutionnelle, la Commission est réticente à cette idée en l'état actuel. La question pourra être étudiée de nouveau, une fois que la nouvelle Constitution sera entrée en vigueur, quand l'indépendance du parquet sera garantie. Le cas échéant, la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle pourra être adaptée afin de prévoir des hypothèses supplémentaires pour l'intervention du parquet.

Sur base des propos échangés lors de la réunion du 23 mai 2019 ainsi que de la proposition du Ministre de la Justice étudiée le 17 mai dernier, le rapporteur de la proposition de révision, M. Léon Gloden a élaboré des propositions d'amendements reprises en annexe (cf. Annexe 1).

Les précisions suivantes sont apportées :

- Ad paragraphe 3 : Dans la proposition initiale, la composition de la Cour Constitutionnelle était reprise dans un seul alinéa. L'amendement du paragraphe 3 propose de distinguer les membres effectifs des membres suppléants et, afin d'éviter tout problème de composition à l'avenir, de fixer le nombre de suppléants à sept.

- Les sept membres suppléants, tout comme les deux conseillers à la Cour de Cassation et les cinq magistrats siégeant en tant que membres effectifs, seront nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative.
  A noter que la proposition du Ministre de la Justice prévoyait que sur les cinq magistrats, il y avait quatre magistrats de l'ordre judiciaire et un magistrat de l'ordre administratif. Par ailleurs, selon cette même proposition, parmi les sept membres suppléants, il y avait cinq magistrats de l'ordre judiciaire et deux magistrats de l'ordre administratif. Toutefois, selon M. Léon Gloden, à ce stade, il n'est pas opportun d'indiquer ces précisions dans la Constitution. Il est entendu qu'aucun membre du parquet ne figurera parmi les suppléants (à préciser dans le commentaire).

- Ad paragraphe 3*bis* : La proposition de révision constitutionnelle n°7414 suggérait initialement la suppression, au niveau de l'article 95*ter* de la Constitution, de la disposition prévoyant que la Cour Constitutionnelle comprend une chambre siégeant au nombre de cinq magistrats. La finalité était de conférer au législateur le pouvoir de régler l'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions.

- Or, la simple suppression dans le texte constitutionnel de la chambre de cinq magistrats pourrait être interprétée dans le sens que la loi puisse disposer que la Cour Constitutionnelle ait la possibilité de siéger à juge unique. Au vu des effets des arrêts de la Cour Constitutionnelle ceci n'est pas souhaitable.

- Ainsi il est proposé d'inscrire dans le texte constitutionnel, sous le paragraphe 3*bis*, le principe selon lequel la Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq magistrats et la faculté de siéger en formation plénière de neuf magistrats lorsqu'elle est saisie d'une affaire d'une « importance particulière ».

- Les paragraphes 4 et 5 demeurent inchangés. Seule la référence erronée aux traités internationaux est supprimée.

- Les paragraphes seront renumérotés en continu à partir du paragraphe 3.

- En réponse à une question soulevée par M. Gilles Roth, concernant les conséquences de la suppression de la référence aux traités internationaux au paragraphe 5, il est précisé que ces termes ont été introduits par erreur dans le texte. En ce qui concerne la compétence de la Cour Constitutionnelle, les arrêts se limitent à déclarer la conformité ou non d'une disposition légale à la Constitution. Toutefois dans le corps des arrêts, il peut y avoir des analyses sur la conformité aux traités internationaux, notamment à la Convention européenne des droits de l'homme.

*

Les amendements, tels que discutés ci-dessus et adoptés par la Commission, seront communiqués au Conseil d'Etat dans les meilleurs délais.
Dans la mesure du possible, le premier vote constitutionnel aura lieu avant les vacances parlementaires d'été.

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Chapitre 4 – De la Chambre des Députés

Article 65

Comme convenu lors de la réunion du 8 mai dernier, il est proposé de revenir sur le Chapitre 4, consacré à la Chambre des Députés, et plus précisément sur l'article 65 et l'idée d'inscrire le devoir civique de participer aux élections.
Sur base de ces discussions, le co-rapporteur, M. Henri Kox a élaboré une nouvelle proposition de texte, reprise en annexe (cf. Annexe 2). Selon cette proposition un nouveau paragraphe 2, qui serait inséré à l'article 65, serait libellé comme suit :

> « (2) Le vote est un devoir civique. Il est secret et son exercice est obligatoire. Les modalités sont réglées par la loi. »
> Ou
> « (2) Le vote est secret et son exercice est un devoir civique obligatoire. Les modalités sont réglées par la loi. »

En réponse à cette proposition, M. le Président rappelle que la Commission de Venise a noté que « le vote obligatoire est prévu par la loi, même si, en pratique, cette obligation n'est plus sanctionnée depuis longtemps. On peut se demander si une telle obligation est admissible dans le silence de la Constitution. Il serait dès lors préférable, soit de prévoir le vote comme un devoir au niveau constitutionnel, soit d'abolir une telle obligation. »

L'orateur rappelle par ailleurs qu'il est ressorti de la réunion précitée que le vote obligatoire ne devait (doit ?) pas nécessairement être inscrit dans la Constitution, mais qu'il pourrait être opportun d'y inscrire le devoir civique pour sécuriser l'obligation de vote.
Il cite en exemple la Constitution italienne qui ne connaît pas de vote obligatoire mais qui prévoit un devoir civique dans son article 48[1] dans les termes suivants : « Le vote est personnel et égal, libre et secret. Son exercice est un devoir civique. ».

Ce type de disposition, qui pourrait être inséré sous l'article 64, paragraphe 3, *in fine*, pourrait avoir la teneur suivante :

> **« L'exercice du droit de vote est un devoir civique. Ses modalités sont réglées par la loi. ».**

M. Marc Baum relève que dès lors le devoir civique sera bien inscrit sous le Chapitre 4, alors qu'aucune disposition équivalente n'est prévue pour les élections communales ou européennes.

M. le Président rappelle par ailleurs que la Commission devrait se positionner sur la question soulevée par la Commission de Venise, à savoir si la loi électorale devrait (doit ?) être adoptée à la majorité qualifiée.

Il est proposé de revenir ultérieurement sur ces points.

*

Pour les articles suivants, il est prié de se référer à la note rédigée par M. Henri Kox, dont l'examen a été entamé lors de la réunion du 8 mai 2019 (cf. Annexe 3).

Article 72

La Commission a déjà validé le remplacement du terme « résolution » par celui de « décision ».

Article 74

Selon la Commission de Venise, l'article 74 pourrait être complété « par une disposition selon laquelle les membres de la Chambre des Députés ont le droit d'obtenir de ceux-ci les informations requises comme moyen essentiel de contrôle parlementaire ». Une disposition exigeant du Gouvernement qu'il fournisse des informations à la Chambre des Députés peut être limitée à certaines demandes d'informations, ou au contraire impliquer une obligation générale du Gouvernement d'informer la Chambre des Députés sur les matières qui lui sont soumises.

Partant, M. Henri Kox propose d'amender l'article 74 comme suit, en précisant que le libellé du paragraphe 1 s'inspire du libellé de l'article 82 de la Constitution norvégienne, cité par la Commission de Venise :

> « **Art 74.**

[1] **Article 48**
Sont électeurs tous les citoyens, hommes et femmes, qui ont atteint l'âge de la majorité.
Le vote est personnel et égal, libre et secret. Son exercice est un devoir civique.
La loi établit les conditions et les modes d'exercice du droit de vote pour les citoyens établis à l'étranger et en assure l'exercice effectif. A cette fin est créée une circonscription « Étranger » pour l'élection des Chambres, à laquelle est attribué un nombre de sièges établi par une norme constitutionnelle et selon les critères fixés par la loi.
Le droit de vote ne peut être limité que pour incapacité civile ou par l'effet d'une condamnation pénale irrévocable ou dans les cas d'indignité morale déterminés par la loi.

(1) **Le Gouvernement est tenu de fournir à la Chambre des Députés siégeant séparément ou réunies en une seule assemblée oralement ou par écrit, toutes les informations nécessaires aux délibérations sur les affaires qu'elle soumet.**

**(2)** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.

**La Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel le Gouvernement est entendu et suivant lequel il est tenu de fournir les informations.** »

En réponse à cette proposition, M. le Président dit approuver l'observation de la Commission de Venise et propose de réfléchir à une formulation alternative, en vue d'une prochaine réunion.

*

Article 58

Il est rappelé que la Commission de Venise se demande si l'article 58 ne devrait pas préciser quand et comment la régence prend fin. Cette précision pourrait être apportée en ajoutant en une phrase les hypothèses : la majorité du successeur ou la fin de l'impossibilité temporaire de remplir les fonctions constitutionnelles du Grand-Duc.

En réponse à cette observation, l'article 58 pourrait être complété par un alinéa *in fine*, libellé comme suit :

« **La régence prend fin à la majorité du successeur ou à la cessation de l'impossibilité temporaire du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles constatée par le Gouvernement. »**

Article 90 (3)

Il est rappelé que la Commission de Venise a émis les observations suivantes : « Laisser à la loi le soin de déterminer la juridiction compétente pour une question intéressant la séparation des pouvoirs peut prêter à discussion (article 90.3). Il existe deux grands modèles dans le droit constitutionnel européen en matière de responsabilité pénale des ministres : le recours à la juridiction ordinaire et des procédures spéciales de destitution. En l'absence de définition d'une procédure spéciale dans la Constitution, la responsabilité pénale des membres du Gouvernement est pour l'essentiel engagée selon les conditions du droit commun, donc devant les juridictions ordinaires, et la poursuite pénale est réservée au ministère public. »

En réponse à ces observations, M. le Président rappelle que la Commission, lors de sa réunion du 2 avril 2019, avait estimé que la responsabilité pénale des membres du Gouvernement devrait être engagée selon les conditions du droit commun, devant les juridictions ordinaires, l'avantage étant de garantir ainsi le principe du double degré de juridiction.
Le cas échéant, il convient de modifier le paragraphe 3 dans ce sens. La Commission approuve cette approche. Une proposition de texte sera soumise prochainement aux membres de la Commission.

**3. Divers**

Les prochaines réunions auront lieu :

- Le 11 juin 2019 à 15h30
- Le 14 juin 2019 à 14h00.

Luxembourg, le 05 juin 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexes :

Annexe 1 : Proposition de révision n°7414 – Propositions d'amendements – M. Léon Gloden
Annexe 2 : Proposition d'amendement – article 65 - M. Henri Kox
Annexe 3 : Note rédigée par M. Henri Kox

«**Art. 95*ter*.**

(1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.

(3) La Cour Constitutionnelle est composée **:**

**1° de neuf membres effectifs :**
**- ~~du~~ le** Président de la Cour Supérieure de Justice, **~~du~~ le** Président de la Cour administrative **;~~,~~**
**- ~~de~~** deux conseillers à la Cour de Cassation et **~~de~~** cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

**2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.**

Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.

**(~~43*bis*~~) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres.**
**Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.**
**~~Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.~~**

(**54**) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(**~~65~~**) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution ~~ou aux autres traités internationaux~~ par un arrêt de la Cour ~~c~~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 ~~c~~Constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. Ce délai ne peut pas excéder douze mois. »

**Annexe 2**

*Aktuell Propose :*
(2) L'électeur est tenu de participer à toutes les élections (au Luxembourg). Les modalités de ce devoir civique sont réglées par la loi.

*Op Basis vum Belschen Text (« Le vote est obligatoire et secret ») mat Inspiratioun PT & IT (« devoir civique ») :*

(2) Le vote est un devoir civique. Il est secret et son exercice est obligatoire. Les modalités sont réglées par la loi.
Oder :
(2) Le vote est secret et son exercice est un devoir civique obligatoire. Les modalités sont réglées par la loi.

---

**Droit de vote versus Obligation de vote**
https://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/citoyen/approfondissements/droit-vote-obligation-pour-certains-pays.html

Cette obligation est aujourd'hui fort ancienne en Belgique, puisqu'elle a été mise en place en 1893. C'est aussi dès 1924 que le vote obligatoire a été instauré en Australie pour les élections nationales. En Europe, il a aussi été adopté au Luxembourg (loi du 31 juillet 1924), en Turquie, en Grèce, au Danemark, à Chypre, au Liechtenstein, en Autriche (Land du Vorarlberg depuis 1919) ainsi que dans le canton suisse de Schaffhouse (1876). Ce procédé ne se limite pas à l'Europe élargie, puisqu'il existe également dans certains pays d'Amérique latine (tels le Costa Rica et le Brésil).
Dobäi kommen laut Wikipedia nach Bolivien an den Inselstaat Nauru.
An a Kanada hat den Trudeau am Wahlkampf eng Wahlsystemreform versprach inklusiv Vote obligatoire, mee zanter hier ewer näischt méi geliwwert.

**Annexe 3**

# « Commission de Venise » Amendementer

## 1. ARTIKEL 65 - Vote obligatoire

**Aktuelle Libellé am PL6030 - Texte coordonné :**

**Art. 65.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

(2) Pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

**Nei Propose fir d'Obligation de Vote anzeschreiwen (Avis CV, PV 2.4.)**

**Art. 65.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

(2) L'électeur est tenu de participer à toutes les élections (au Luxembourg). Les modalités de ce devoir civique sont réglées par la loi.

(commentaire des articles : Le droit de vote étant à la fois un droit et un devoir civique essentiel au fonctionnement de la démocratie)

(3) Pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

***Remarque :***
L'obligation de vote provient actuellement des dispositions de la loi électorale et non pas de la Constitution. L'inscrire dans le projet de constitution provoquera sans aucun doute durant la campagne un débat très polarisant entre adeptes et opposants à l'obligation de vote.

Cette proposition se base sur le PV de la Commission du 2.4.: Une solution pourrait consister à inscrire dans la Constitution, non pas le vote obligatoire, mais le devoir civique de participer aux élections et de renvoyer à la loi. Le cas échéant, pour la fixation des sanctions.

---

## 2. ARTIKEL 72 – Changement rédactionnel

**Aktuelle Libellé am PL6030 :**

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

**Nei Propose Art 72 : « décision » amplaz « résolution » (Avis CV – accord comm. PV 2.4)**

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de décision qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute décision est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les décisions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

---

## 3. ARTIKEL 74 - D'Rechter vun den Députéiert v-à-v. vun der Regierung

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 74.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.

**Nei Propose mat zousätzleche Paragraphen (Avis CV - accord comm PV 2.4)**

**Art 74.**
(1) Le Gouvernement est tenu de fournir à la Chambre des Députés siégeant séparément ou réunies en une seule assemblée oralement ou par écrit, toutes les informations nécessaires aux délibérations sur les affaires qu'elle soumet.

**(2)** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel le Gouvernement est entendu et suivant lequel il est tenu de fournir les informations.

*Remarque :*
Le paragraphe 1 s'inspire du libellé de l'art. 82 de la constitution norvégienne cité par la Commission de Venise.

---

## 4. ARTIKEL 78 - Referendum

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 78.** 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.

**Nei Propose (Avis CV - accord comm. PV 2.4.)**

**Art. 78.** 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. Le recours au référendum est de nature consultative.

***Remarque :***
La Constitution et la proposition de révision sont muettes quant à la nature consultatif (ou non) du référendum. Ils permettent ainsi la prise de décision au cas par cas par le législateur lors de l'adoption de la loi référendaire déterminant « les effets » du référendum en question.

L'inscription du choix « consultatif » comme règle constitutionnelle provoquera sans aucun doute un débat très polarisant durant la campagne entre adeptes et opposants de référendums contraignants et consultatifs.

---

## 5. ARTIKEL 82 – Ombudsman (majorité qualifiée) :

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés. Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

**Neien Artikel (Avis CV - accord comm PV 2.4)**

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés. Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par une ~~la~~ loi adoptée à la majorité qualifiée.

---

## 6. ARTIKEL 92 – Conseil d'Etat (majorité qualifiée) :

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 92.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

**Neien Artikel (Avis CV - accord comm. PV 2.4.)**

**Art. 92.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par une ~~la~~ loi adoptée à la majorité qualifiée.

# Punkte 7 bis 9 si Proposen vum Rapporteur

## 7. ARTIKEL 85 – Indemnité du député (frais de route !!) :

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 85.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

**Nei Propose iwwert d'Indemnitéit – reformulation (propose rapporteur)**

**Art. 85.** Les députés ont droit à une indemnisation et compensation financière adéquate (garantissant leur indépendance). Le montant et les conditions sont fixés par la loi.

Dat d'Frais de déplacement an der Verfassung steet, fannen ech deplacéiert, dofir eng nei Propose. Och en vu vun enger méiglecher Trennung vun de Mandater (Députéiert an aner politesch Mandater wéi Buergermeeschter, …) an eventuel aner Tätegkeeten (privat Engagementer) resp. der Stärkung vun der Chamber, soll d'Verfassung eng Indemnisatioun fir de Députéierten virgesinn déi seng « indépendance » garantéiert !

## 8. ARTIKEL 64 - Opdeelung tescht Verfassung & Wahlgesetz (Propose rapporteur)

D'Commission de Venise proposéiert dat bei enger Rei vun institutionellen Organer (Staatsrot, Ombusman) d'Änneruge just duerch e Gesetz mat qualifizéierter Majoritéit kéinte gemaach ginn. Dofir hei d'Propose fir Deeler vum Wahlsystem déi de Moment an der Verfassung stinn esou an d'Wahlgesetz anzeschreiwen, d.h. mat der Bedingung dat d'Änneruge nëmmen durch e speziellt Gesetz / „Loi organique" gemaach kënne ginn!
Sollt sech dann an Zukunft eng 2/3-Majoritéit fannen fir d'Wahlgesetz unzepassen, misst d'Verfassung net geännert ginn.

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 64.**
(1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.
(2) Les députés sont élus pour cinq ans.
(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.
(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.
Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

**NEI PROPOSE :**

**Art. 64.**

(1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.
(2) Les députés sont élus pour cinq ans.
(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle~~, conformément au principe du plus petit quotient électoral~~.
~~(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.~~
~~Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.~~

(4) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre de circonscriptions du pays et le régime. En cas de plusieurs circonscriptions elle fixe également le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

*Remarque :*
Ce libellé vise à intégrer non seulement le système à quatre circonscriptions des élections législatives, mais aussi celui de la circonscription unique des élections européennes.

**COROLLAIRE: Modificatioun vum Wahlgesetz !**

**Aktuellen Art. 117 vum Wahlgesetz:**

*LIVRE II.- DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES*
*TITRE Ier – DISPOSITIONS ORGANIQUES*
**Art. 117.**
Le nombre des députés, par application de l'article 51, alinéa 3 de la Constitution, est fixé comme suit:
– circonscription Sud: 23 députés;
– circonscription Est: 7 députés;
– circonscription Centre: 21 députés;
– circonscription Nord: 9 députés.

**Aktuellen Art.132. vum Wahlgesetz**

Le pays forme quatre circonscriptions électorales. La circonscription Sud comprend les cantons de Capellen et Esch-sur-Alzette; la circonscription Est, les cantons d'Echternach, Grevenmacher et Remich; la circonscription Centre, les cantons de Luxembourg et Mersch; la circonscription Nord, les cantons de Clervaux, Diekirch, Redange, Vianden et Wiltz. (-> Widderhuelung vum proposéierten Art.64 an och vun der aktueller Verfassung Art. 51-6, just mat enger aner Reihefolleg an der Opzielung)

Les chefs-lieux des circonscriptions électorales sont Esch-sur-Alzette, Grevenmacher, Luxembourg et Diekirch.

Le premier bureau du chef-lieu de la circonscription électorale fonctionne comme bureau principal du collège électoral de la circonscription.

Le bureau principal du collège électoral de chaque circonscription est chargé exclusivement de l'accomplissement des opérations préliminaires de l'élection ainsi que de celles du recensement général des votes et de l'attribution des sièges. Son président exerce un contrôle sur l'ensemble des opérations de la circonscription électorale et prescrit au besoin les mesures d'urgence que les circonstances pourraient rendre nécessaires.

**NEI PROPOSE fir de Art. 117 vum Wahlgesetz:**

**Art 117. (Kombinatioun vum Art. 117 mat engem Deel vum Art. 132)**

Par application de l'article 64, alinéa 4 de la Constitution :

(1) 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 Diekrich, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden ;
4° l 'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

(2) Le nombre des députés est fixé comme suit :

1° circonscription Sud : 23 députés ;
2° circonscription Centre : 21 députés ;
3° circonscriptions Nord : 9 députés ;
4° circonscriptions Est : 7 députés ;

(4) Le calcul des sièges par conscription se fait conformément au principe du plus petit quotient électoral.

---

## 9. ARTIKEL 67 – „Empêchement provisoire" (propose rapporteur)

**Hei géif dat awer och just goen, wann eng entsprechend majorité qualifiée zesumme kënnt.**

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 67.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

**Nei Propose :**

**Art. 67.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

(4) Une loi adoptée à la majorité qualifiée peut également fixer les conditions dans lesquelles un député en cas d'empêchement provisoire, (oder : placé dans une situation d'empêchement temporaire), peut se faire remplacer temporairement.

21

Session ordinaire 2018-2019

CC/JCS P.V. IR 21

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 11 juin 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 23 mai 2019

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox

- Continuation de l'examen de l'avis de la Commission de Venise

3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, M. Gilles Roth

Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden
M. André Bauler remplaçant M. Eugène Berger
Mme Stéphanie Empain remplaçant M. Charles Margue
M. Paul Galles remplaçant M. Michel Wolter
M. David Wagner remplaçant M. Marc Baum

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Léon Gloden, M. Charles Margue, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 23 mai 2019**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 23 mai 2019 est approuvé.

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

M. le Président rappelle que l'objet de la présente réunion est de revenir sur différents points déjà discutés précédemment, le but étant d'adopter une série d'amendements lors de la prochaine réunion.

Article 74

Il a été convenu de revenir sur l'article 74, et l'idée d'y inscrire le droit d'information de la Chambre des Députés en complétant la dernière phrase (« La Chambre des Députés peut demander leur présence »). La Commission de Venise a cité en exemple les constitutions néerlandaise[1], norvégienne[2] et danoise[3].

Cette nouvelle disposition pourrait ainsi ancrer dans la Constitution, dans une forme simple :
- D'une part, le droit d'information de la Chambre des Députés, dans le cadre de sa mission de contrôle ;
- D'autre part, le droit de questionner et d'interpeller les membres du Gouvernement.

Le détail pourra être réglé par le Règlement de la Chambre des Députés.

La précision que la communication ne peut être jugée contraire à l'intérêt de l'Etat (à l'instar de la Constitution belge), ou à l'intérêt général, risque dans les faits de limiter le droit d'information. La solution retenue par la Constitution roumaine semble intéressante en ce qu'elle se réfère à la mission de contrôle du parlement.

Il est précisé que le Règlement de la Chambre des Députés a d'ores et déjà une base constitutionnelle. L'article 70 de la Constitution actuelle dispose : « La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. ».
Cette disposition est reprise par l'article 69 de la proposition de révision n°6030 selon lequel : « Art. 69. La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation. ».
Dès lors les relations entre la Chambre des Députés et le Gouvernement tombent dans le champ d'application de l'article 69.

Une proposition de formulation sera soumise aux membres de la Commission.

Article 78

[1] Voir par exemple l'article 68 de la Constitution des Pays-Bas : « Les ministres et les secrétaires d'Etat donnent aux Chambres siégeant séparément ou réunies en une seule assemblée oralement ou par écrit, les renseignements désirés par un ou plusieurs des membres, dont la communication ne peut être jugée contraire à l'intérêt de l'Etat. »

[2] Voir l'article 82 de la Constitution de la Norvège : « Le Gouvernement est tenu de fournir au Storting toutes les informations nécessaires aux délibérations sur les affaires qu'il soumet. Aucun membre du Conseil des ministres ne peut soumettre des informations incorrectes ou trompeuses au Storting ou à l'un de ses organes. »

[3] Voir l'article 19.2 de la Constitution danoise : " Except for purposes of defence against an armed attack upon the Realm or Danish forces, the King shall not use military force against any foreign state without the consent of the Folketing. Any measure which the King may take in pursuance of this provision shall forthwith be submitted to the Folketing. If the Folketing is not in session it shall be convened immediately. "

La Commission de Venise a noté que le référendum est considéré comme une procédure exceptionnelle. Surtout, le recours à cette procédure est soumis à l'intervention d'une loi spécifique qui en fixe les conditions et les effets. D'après la Commission de Venise, il serait souhaitable que la Constitution traite, au moins dans les grandes lignes, des effets, mais aussi des conditions d'un référendum. De même, l'indétermination constitutionnelle du corps électoral s'agissant des référendums peut être discutée.

Lors de la réunion du 2 avril 2019, M. le Président a préconisé de conserver la flexibilité de la procédure et de la détermination du corps électoral du référendum.
En ce qui concerne les effets du référendum, tous les référendums organisés jusqu'à présent dans ce contexte étaient de nature consultative. Partant, la Commission avait approuvé l'idée d'inscrire cette précision dans la Constitution.

Toutefois, réflexion faite, le co-rapporteur, M. Henri Kox, préconise de maintenir le libellé actuel de l'article 78[4] qui présente l'avantage de laisser ouverte la question des effets, qui pourront être réglés au cas par cas par la loi.
M. le Président précise que la majorité des constitutions, qui contiennent des dispositions relatives au référendum, prévoient que le résultat est contraignant quand le texte soumis au référendum est précis. Or, la pratique du référendum au Luxembourg varie d'un cas à l'autre. Ainsi les questions soumises au vote en 2015 correspondaient davantage à des idées.

Aussi approuve-t-il la proposition de maintenir le libellé actuel de l'article 78, et de préciser le caractère contraignant ou facultatif au cas par cas dans la loi portant organisation du référendum, en fonction de la nature de la question soumise à la consultation. La nature consultative, d'un point de vue juridique, d'un référendum n'enlève en rien le caractère contraignant de son résultat au niveau politique. Ces précisions pourront être apportées au commentaire des articles.

Article 82

La Commission de Venise a suggéré de prescrire l'adoption à la majorité qualifiée de la loi à laquelle il est renvoyé à l'alinéa 2[5].
Lors de la réunion du 2 avril dernier, la Commission a déclaré approuver cette idée.

Partant, selon le co-rapporteur, l'article 82 pourrait être amendé comme suit :

> **Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.
> Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par **une ~~la~~** loi **adoptée à la majorité qualifiée.**

La même modification pourrait être apportée à l'article 92 relatif au Conseil d'Etat (cf.annexe).

Toutefois, selon M. le Président, les institutions de l'Ombudsman et du Conseil d'Etat ne peuvent être mises au même niveau. Le Conseil d'Etat, depuis sa réforme par la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, est une instance politique, dans laquelle les forces

[4] **Art. 78.** 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.

[5] « Au Luxembourg, la catégorie des lois organiques n'existe pas, bien que la Chambre des Députés puisse adopter des « résolutions » à la majorité qualifiée de deux tiers des suffrages des députés lorsque la Constitution le requiert. Cette exigence n'est pas très fréquente dans le projet de Constitution ; elle est prévue par exemple pour la fixation du nombre des députés à élire dans chacune des quatre circonscriptions électorales (article 64), mais pas pour la loi électorale en tant que telle. Pourtant, sur beaucoup de points le projet de Constitution renvoie à la loi, qui prendra donc la forme d'une loi ordinaire même lorsqu'elle a un contenu structurel, comme par exemple s'agissant de l'Ombudsman (article 82), du statut des magistrats du siège et du ministère public (article 100), du Conseil national de la justice (article 102). La création de la catégorie de « loi organique » serait utile, ou alternativement la Constitution devrait prescrire l'adoption à la majorité qualifiée pour toute loi portant sur les éléments essentiels de l'organisation des pouvoirs publics, en vue de renforcer leur stabilité et, le cas échéant, leur indépendance. »

politiques sont représentées proportionnellement à la composition de la Chambre des Députés, de sorte qu'il ne semble pas opportun de prévoir la majorité qualifiée.
Or, en ce qui concerne l'Ombudsman, une loi adoptée à la majorité qualifiée pourrait, au contraire, valoriser la fonction. Par ailleurs, la Commission de Venise a suggéré de prévoir que la proposition de la Chambre des Députés est faite à la majorité qualifiée et de préciser la durée du mandat[6].

En réponse à ces observations, la Commission se déclare prête à préciser que la proposition de la Chambre des Députés est faite à la majorité qualifiée. En revanche, elle n'estime pas opportun de préciser la durée du mandat dans la Constitution, celle-ci pouvant être utilement déterminée par la loi.
Une formulation sera soumise aux membres de la Commission.

Article 92

La Commission décide de ne pas modifier le libellé dans le sens suggéré par la Commission de Venise pour les raisons exposées ci-dessus.

Article 85

Bien que l'article 85[7]n'ait pas fait l'objet d'observations de la part de la Commission de Venise, le co-rapporteur est d'avis qu'il n'est pas opportun de mentionner les frais de déplacement dans la Constitution (cf.annexe).

M. le Président partage cet avis, tout en insistant sur l'importance de l'ancrage constitutionnel et de la base législative des indemnités. Il faudra préciser dans le commentaire que la suppression du bout de phrase « ,outre leurs frais de déplacement, » ne doit pas être interprétée comme la suppression du remboursement des frais de déplacement.

Partant l'article 85 serait amendé comme suit :

> **Art. 85.** Les députés touchent~~**, outre leurs frais de déplacement,**~~ une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

Article 64

A l'article 64, le co-rapporteur propose de remplacer le paragraphe 4 par le libellé suivant :

> (4) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre de circonscriptions du pays et le régime. En cas de plusieurs circonscriptions elle fixe également le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

Dans l'hypothèse d'une telle modification, l'adaptation des articles 117 et 132 de la loi électorale s'impose.

---

[6] La Commission se réfère cependant au principe 6, selon lequel « Le médiateur ou la médiatrice sont élus ou nommés selon des procédures visant à renforcer dans toute la mesure du possible l'autorité, l'impartialité, l'indépendance et la légitimité de l'institution. Le médiateur ou la médiatrice élus par le parlement, sont élus à une majorité qualifiée appropriée. » Or, pour être conforme à ce principe l'article 82 devrait préciser que la proposition de la Chambre des députés est faite à la majorité qualifiée prévue à l'article 72.3. La durée du mandat du Médiateur devrait être également précisée dans la Constitution : la Commission de Venise s'est exprimée dans le sens que « le mandat du médiateur ou de la médiatrice est plus long que le mandat de l'organe de nomination. Le mandat est de préférence unique, sans possibilité de réélection ; en tout cas, le mandat du médiateur ou de la médiatrice est renouvelable seulement une fois. Le mandat unique n'est, de préférence, pas inférieur à sept ans. » (principe 10).
[7] **Art. 85.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

M. Gilles Roth indique que le groupe parlementaire CSV insiste à ce que le libellé actuel du paragraphe 4 soit maintenu.
Mme Simone Beissel se rallie à cette position, la modification envisagée est prématurée à ses yeux.
M. Gast Gibéryen n'est pas fondamentalement opposé à l'idée de modifier les circonscriptions, même s'il est d'avis que la circonscription unique n'est pas la solution idéale. Toutefois il convient de trouver un accord en premier lieu, la Constitution pourra être modifiée par la suite.
Selon M. David Wagner, tant que les circonscriptions seront ancrées dans la Constitution, il sera difficile de modifier le système.
De plus, l'exigence de la majorité qualifiée pour modifier la loi électorale restreint encore davantage le champ d'action.

M. Alex Bodry note que la Constitution luxembourgeoise, en comparaison avec d'autres constitutions, consacre de nombreuses dispositions concernant le système électoral. De son avis personnel, une partie de ces dispositions pourraient être transférées dans la loi électorale.

Il constate qu'en l'état actuel, il n'existe pas de majorité qualifiée pour envisager les modifications proposées par le co-rapporteur.

Article 67

Le co-rapporteur, M. Henri Kox, propose par ailleurs de compléter l'article 67 par un paragraphe 4 (cf.annexe), afin de couvrir les hypothèses dans lesquelles le député serait temporairement ou provisoirement empêché (par exemple en cas de maladie, de congé de maternité ou parental).
Ce nouveau paragraphe pourrait être libellé comme suit :

> (4) Une loi adoptée à la majorité qualifiée peut également fixer les conditions dans lesquelles un député en cas d'empêchement provisoire, (ou : placé dans une situation d'empêchement temporaire), peut se faire remplacer temporairement.

Or, selon M. le Président, ce type de disposition risque de soulever une série de questions. En tout état de cause, il faudrait préciser les hypothèses dans lesquelles la disposition serait applicable et prévoir le sort des indemnités. De plus, une telle disposition est difficilement conciliable avec le scrutin de liste dans un système qui ne connaît pas les suppléants.

En conclusion, cette modification ne recueille pas de majorité.

## 3. Divers

La prochaine réunion aura lieu le vendredi 14 juin 2019 à 14h00.

Luxembourg, le 12 juin 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe : Propositions d'amendements de M. Henri Kox

**Annexe**

# « Commission de Venise » Amendementer

## 1. ARTIKEL 65 - Vote obligatoire

**Aktuelle Libellé am PL6030 - Texte coordonné :**

**Art. 65.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

(2) Pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

**Nei Propose fir d'Obligation de Vote anzeschreiwen (Avis CV, PV 2.4.)**

**Art. 65.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

(2) L'électeur est tenu de participer à toutes les élections (au Luxembourg). Les modalités de ce devoir civique sont réglées par la loi.

(commentaire des articles : Le droit de vote étant à la fois un droit et un devoir civique essentiel au fonctionnement de la démocratie)

(3) Pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

***Remarque :***
L'obligation de vote provient actuellement des dispositions de la loi électorale et non pas de la Constitution. L'inscrire dans le projet de constitution provoquera sans aucun doute durant la campagne un débat très polarisant entre adeptes et opposants à l'obligation de vote.

Cette proposition se base sur le PV de la Commission du 2.4.: Une solution pourrait consister à inscrire dans la Constitution, non pas le vote obligatoire, mais le devoir civique de participer aux élections et de renvoyer à la loi. Le cas échéant, pour la fixation des sanctions.

---

## 2. ARTIKEL 72 – Changement rédactionnel

**Aktuelle Libellé am PL6030 :**

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

**Nei Propose Art 72 : « décision » amplaz « résolution » (Avis CV – accord comm. PV 2.4)**

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de décision qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute décision est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les décisions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

---

## 3. ARTIKEL 74 - D'Rechter vun den Députéiert v-à-v. vun der Regierung

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 74.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre des Députés peut demander leur présence.

**Nei Propose mat zousätzleche Paragraphen (Avis CV - accord comm PV 2.4)**

**Art 74.**
(1) Le Gouvernement est tenu de fournir à la Chambre des Députés siégeant séparément ou réunies en une seule assemblée oralement ou par écrit, toutes les informations nécessaires aux délibérations sur les affaires qu'elle soumet.

**(2)** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel le Gouvernement est entendu et suivant lequel il est tenu de fournir les informations.

*Remarque :*
Le paragraphe 1 s'inspire du libellé de l'art. 82 de la constitution norvégienne cité par la Commission de Venise.

---

## 4. ARTIKEL 78 - Referendum

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 78.** 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.

**Nei Propose (Avis CV - accord comm. PV 2.4.)**

**Art. 78.** 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. Le recours au référendum est de nature consultative.

***Remarque :***
La Constitution et la proposition de révision sont muettes quant à la nature consultatif (ou non) du référendum. Ils permettent ainsi la prise de décision au cas par cas par le législateur lors de l'adoption de la loi référendaire déterminant « les effets » du référendum en question.

L'inscription du choix « consultatif » comme règle constitutionnelle provoquera sans aucun doute un débat très polarisant durant la campagne entre adeptes et opposants de référendums contraignants et consultatifs.

---

## 5. ARTIKEL 82 – Ombudsman (majorité qualifiée) :

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés. Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

**Neien Artikel (Avis CV - accord comm PV 2.4)**

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés. Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par une ~~la~~ loi adoptée à la majorité qualifiée.

---

## 6. ARTIKEL 92 – Conseil d'Etat (majorité qualifiée) :

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 92.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

**Neien Artikel (Avis CV - accord comm. PV 2.4.)**

**Art. 92.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par une ~~la~~ loi adoptée à la majorité qualifiée.

# Punkte 7 bis 9 si Proposen vum Rapporteur

## 7. ARTIKEL 85 – Indemnité du député (frais de route !!) :

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 85.** Les députés touchent, outre leurs frais de déplacement, une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

**Nei Propose iwwert d'Indemnitéit – reformulation (propose rapporteur)**

**Art. 85.** Les députés ont droit à une indemnisation et compensation financière adéquate (garantissant leur indépendance). Le montant et les conditions sont fixés par la loi.

Dat d'Frais de déplacement an der Verfassung steet, fannen ech deplacéiert, dofir eng nei Propose. Och en vu vun enger méiglecher Trennung vun de Mandater (Députéiert an aner politesch Mandater wéi Buergermeeschter, …) an eventuel aner Tätegkeeten (privat Engagementer) resp. der Stärkung vun der Chamber, soll d'Verfassung eng Indemnisatioun fir de Députéierten virgesinn déi seng « indépendance » garantéiert !

## 8. ARTIKEL 64 - Opdeelung tescht Verfassung & Wahlgesetz (Propose rapporteur)

D'Commission de Venise proposéiert dat bei enger Rei vun institutionellen Organer (Staatsrot, Ombusman) d'Änneruge just duerch e Gesetz mat qualifizéierter Majoritéit kéinte gemaach ginn. Dofir hei d'Propose fir Deeler vum Wahlsystem déi de Moment an der Verfassung stinn esou an d'Wahlgesetz anzeschreiwen, d.h. mat der Bedingung dat d'Änneruge nëmmen durch e speziellt Gesetz / „Loi organique" gemaach kënne ginn!
Sollt sech dann an Zukunft eng 2/3-Majoritéit fannen fir d'Wahlgesetz unzepassen, misst d'Verfassung net geännert ginn.

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 64.**
(1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.
(2) Les députés sont élus pour cinq ans.
(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.
(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.
Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

**NEI PROPOSE :**

**Art. 64.**
(1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.
(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle~~, conformément au principe du plus petit quotient électoral~~.
~~(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.~~
~~Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.~~

(4) Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre de circonscriptions du pays et le régime. En cas de plusieurs circonscriptions elle fixe également le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

*Remarque :*
Ce libellé vise à intégrer non seulement le système à quatre circonscriptions des élections législatives, mais aussi celui de la circonscription unique des élections européennes.

**COROLLAIRE: Modificatioun vum Wahlgesetz !**

**Aktuellen Art. 117 vum Wahlgesetz:**

*LIVRE II.- DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES*
*TITRE Ier – DISPOSITIONS ORGANIQUES*
**Art. 117.**
Le nombre des députés, par application de l'article 51, alinéa 3 de la Constitution, est fixé comme suit:
– circonscription Sud: 23 députés;
– circonscription Est: 7 députés;
– circonscription Centre: 21 députés;
– circonscription Nord: 9 députés.

**Aktuellen Art.132. vum Wahlgesetz**

Le pays forme quatre circonscriptions électorales. La circonscription Sud comprend les cantons de Capellen et Esch-sur-Alzette; la circonscription Est, les cantons d'Echternach, Grevenmacher et Remich; la circonscription Centre, les cantons de Luxembourg et Mersch; la circonscription Nord, les cantons de Clervaux, Diekirch, Redange, Vianden et Wiltz. (-> Widderhuelung vum proposéierten Art.64 an och vun der aktueller Verfassung Art. 51-6, just mat enger aner Reihefolleg an der Opzielung)

Les chefs-lieux des circonscriptions électorales sont Esch-sur-Alzette, Grevenmacher, Luxembourg et Diekirch.

Le premier bureau du chef-lieu de la circonscription électorale fonctionne comme bureau principal du collège électoral de la circonscription.

Le bureau principal du collège électoral de chaque circonscription est chargé exclusivement de l'accomplissement des opérations préliminaires de l'élection ainsi que de celles du recensement général des votes et de l'attribution des sièges. Son président exerce un contrôle sur l'ensemble des opérations de la circonscription électorale et prescrit au besoin les mesures d'urgence que les circonstances pourraient rendre nécessaires.

**NEI PROPOSE fir de Art. 117 vum Wahlgesetz:**

**Art 117. (Kombinatioun vum Art. 117 mat engem Deel vum Art. 132)**

Par application de l'article 64, alinéa 4 de la Constitution :

(1) 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 Diekrich, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden ;
4° l 'Est avec les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach.

(2) Le nombre des députés est fixé comme suit :

1° circonscription Sud : 23 députés ;
2° circonscription Centre : 21 députés ;
3° circonscriptions Nord : 9 députés ;
4° circonscriptions Est : 7 députés ;

(4) Le calcul des sièges par conscription se fait conformément au principe du plus petit quotient électoral.

---

## 9. ARTIKEL 67 – „Empêchement provisoire" (propose rapporteur)

**Hei géif dat awer och just goen, wann eng entsprechend majorité qualifiée zesumme kënnt.**

**Aktuelle Libellé:**

**Art. 67.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

**Nei Propose :**

**Art. 67.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

(4) Une loi adoptée à la majorité qualifiée peut également fixer les conditions dans lesquelles un député en cas d'empêchement provisoire, (oder : placé dans une situation d'empêchement temporaire), peut se faire remplacer temporairement.

22

Session ordinaire 2018-2019

CC/JCS P.V. IR 22

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 14 juin 2019**

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 4 juin 2019

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox

- Continuation de l'examen de l'avis de la Commission de Venise

3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter
M. André Bauler remplaçant M. Eugène Berger
M. Fernand Kartheiser remplaçant M. Gast Gibéryen
Mme Lydia Mutsch remplaçant M. Marc Angel

Mme Tania Braas, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, M. Eugène Berger, M. Gast Gibéryen, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 4 juin 2019**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 4 juin 2019 est approuvé.

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

M. le Président propose de baser les discussions de la présente réunion sur le document de synthèse repris en annexe (cf. Annexe 1) qui liste les amendements d'ores et déjà validés et les nouvelles propositions.

Article 49

En ce qui concerne la primauté du droit international, il est rappelé que la Commission de Venise a relevé l'absence de disposition générale sur la hiérarchie des normes sous le point 18 de son avis. En effet, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait écarté cette idée quand elle a décidé de ne pas faire de préambule, le principe de primauté du droit international étant consacré en droit luxembourgeois. Lors de la réunion du 29 mars dernier, il a été proposé d'examiner des formulations d'autres constitutions européennes et de revenir ultérieurement sur ce point.

Suite aux recherches effectuées, M. le Président propose d'amender l'article 49 comme suit :

> « **Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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. **Le Luxembourg ne ratifie les traités que pour autant ils sont conformes à la Constitution.**
> Les traités **valablement ratifiés par la Chambre des Députés font partie du droit interne.**
> **Ils** ~~**approuvés**~~ sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. »

Cette proposition suscite de nombreuses réactions :

- M. Fernand Kartheiser s'interroge sur l'interprétation de ces dispositions : d'après lui, si les traités font partie du droit interne, leur primauté est remise en cause. Par ailleurs il remet en question le terme « valablement ».
- Qu'en est-il des traités signés, mais non ratifiés, alors qu'un traité signé correspond à un engagement du Gouvernement de le ratifier. Dès lors, l'Etat signataire s'engage à ne rien faire qui soit contraire au traité en question.
- De plus la séquence (entre signature, ratification, approbation et intervention du législateur) n'est pas claire.
- D'après M. Alex Bodry, si le principe édicté par l'article 49 est respecté, le problème de la hiérarchie ne se pose pas et les tribunaux appliqueront le droit international.
- M. Fernand Kartheiser propose de remplacer la 2e phrase par une disposition qui pourrait être libellée comme suit :
  > « L'adhésion, l'acceptation ou la dénonciation d'un accord international sont soumises (ou sujettes) à l'approbation préalable de la Chambre des Députés. »

  La terminologie exacte est à vérifier. L'idée étant que l'approbation par la Chambre par le biais d'une loi précède l'instrument de ratification.

En conclusion, M. le Président rappelle qu'initialement l'article 49 se limitait à reproduire la disposition de l'article 37, alinéa 1er, tout en prévoyant l'hypothèse de la dénonciation. Il propose de revenir ultérieurement sur ce point.

Article 74

Suite aux discussions lors des réunions précédentes, le co-rapporteur en charge du chapitre consacré à la Chambre des Députés, M. Henri Kox, propose d'amender l'article 74 comme suit :

> « **Art. 74.** - Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.
> La Chambre des Députés **contrôle l'action du Gouvernement et** peut demander **la ~~leur~~** présence **d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement.**
> **Le Gouvernement est tenu de répondre aux questions et aux interpellations formulées par les députés.**
> **Il présente à la Chambre des Députés les informations et les documents requis dans le cadre de ses attributions. »**

Les membres de la Commission approuvent les propositions de texte concernant le contrôle de l'action du Gouvernement et son obligation de répondre aux questions et aux interpellations. En revanche, ils proposent de reformuler la dernière phrase comme suit :

> **« La Chambre des Députés reçoit, de la part du Gouvernement, les informations et les documents requis dans le cadre de l'exercice de ses attributions. »**

Partant l'article 74 est amendé comme suit :

> **« Art. 74**. - Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.
> La Chambre des Députés **contrôle l'action du Gouvernement et** peut demander **la ~~leur~~** présence **d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement.**
> **Le Gouvernement est tenu de répondre aux questions et aux interpellations formulées par les députés.**
> **La Chambre des Députés reçoit, de la part du Gouvernement, les informations et les documents requis dans le cadre de l'exercice de ses attributions. »**

En pratique, il semble que la première phrase prête souvent à discussion, notamment en ce qui concerne le respect des temps de parole. Afin de clarifier l'interprétation de l'article 74, il est proposé de préciser dans le commentaire de l'article que ces interventions ont lieu conformément aux modalités définies par le Règlement de la Chambre des Députés.

Article 82

M. Henri Kox propose d'amender l'article 82 comme suit :

> **« Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés**, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**
> Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. »

La Commission approuve cette proposition.

Article 90

Comme discuté lors de la réunion du 4 juin dernier, M. le Président propose de supprimer la dernière phrase du paragraphe 3, de sorte que la responsabilité pénale des membres du Gouvernement est engagée devant les juridictions ordinaires selon les règles de droit commun, sauf pour ce qui est de la citation directe.

Partant, l'article 90 est amendé comme suit :

> « **Art. 90.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.
>
> (2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur fonction.
>
> (3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.
> Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. ~~**La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.**~~
>
> (4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. »

Article 100

Le co-rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, M. Léon Gloden, se réfère au document élaboré par ses soins, diffusé le 13 juin et repris en annexe (cf. Annexe 2).
Il propose d'amender l'article 100 comme suit :

> **« Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.
>
> (2) Les magistrats du siège sont inamovibles.
>
> (3) **Les magistrats du siège et du ministère public sont nommés à vie.**
>
> La loi règle **leur** ~~**la**~~ mise à la retraite ~~**des magistrats du siège et de ceux du ministère public**~~ pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.
>
> Les sanctions **disciplinaires prévues par la loi ne peuvent** ~~**de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent**~~ être prononcées **qu'à la suite d'une** ~~**par**~~ décision **du Conseil national de la** ~~**de**~~ justice. ~~**Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.**~~ »

Le nouvel alinéa 1er du paragraphe est inséré suite à la suggestion de la Commission de Venise de prévoir « au moins les éléments essentiels du mode de nomination des magistrats en conformité avec les normes relatives à l'indépendance du système judiciaire ».
Après discussion, les membres de la Commission décident de ne pas reprendre cette proposition. Par conséquent l'alinéa 1er initial retrouve son libellé d'origine.

En ce qui concerne les sanctions disciplinaires, le nouveau libellé de l'alinéa 2 prévoit que celles-ci sont prononcées à la suite d'une décision du Conseil national de la justice, et non

pas par décision de justice. Ce libellé est conforme aux dispositions de l'article 102[1], alinéa 4, de la nouvelle Constitution et du projet de loi n°7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice. Dès lors la dernière phrase devient superfétatoire et peut être supprimée.

Partant, l'article 100 est amendé comme suit :

> **« Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.
>
> (2) Les magistrats du siège sont inamovibles.
>
> (3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.
>
> Les sanctions **disciplinaires prévues par la loi ne peuvent ~~de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent~~** être prononcées **qu'à la suite d'une ~~par~~** décision **du Conseil national** de **la** justice. **~~Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.~~** »

Article 103

En réponse aux observations de la Commission de Venise, M. Léon Gloden propose d'insérer un nouveau paragraphe 3 formulé comme suit :

> **« (3) La Cour constitutionnelle règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.** »

Ce wording correspond à celui de la 2e phrase de l'actuel article 95 qui dispose : « La Cour supérieure de justice règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. »

La Commission approuve cette proposition d'amendement.

M. Fernand Kartheiser rappelle que l'ADR est en faveur de l'élargissement des possibilités de saisine de la Cour constitutionnelle et défend l'idée que chaque citoyen devrait pouvoir saisir directement la Cour constitutionnelle.
M. le Président lui répond qu'il n'existe pas de majorité en faveur d'une telle modification qui risquerait par ailleurs de se répercuter tant sur le nombre d'affaires que sur la composition de la Cour, et d'engendrer des nominations politiques.

*

En ce qui concerne les attributions de la Cour constitutionnelle, M. le Président signale que la proposition de révision prévoit à l'article 68 (3) la possibilité de recours contre les décisions prises par la Chambre des Députés en matière de vérification des pouvoirs de ses membres, mais qu'aucun recours n'est prévu en ce qui concerne la vérification des pouvoirs relative au Parlement européen. Il soulève la question de savoir si les membres sont d'avis qu'en

[1] **Art. 102.** Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

l'absence de disposition constitutionnelle, des attributions additionnelles peuvent être définies par la loi ou s'il serait préférable de prévoir une disposition constitutionnelle qui préciserait que la loi, le cas échéant adoptée à la majorité qualifiée, peut définir des attributions additionnelles.

Les membres de la Commission approuvent cette dernière approche. Une formulation sera proposée lors d'une prochaine réunion.

*

M. le Président soulève par ailleurs l'absence, dans la proposition de révision, d'une disposition concernant l'intervention des forces armées en rappelant les observations de la Commission de Venise[2]. Selon l'orateur la simple suppression de la disposition constitutionnelle (actuellement inscrite à l'article 37, dernier alinéa[3]) de la déclaration de guerre n'est pas satisfaisante.

Partant, il propose de réfléchir à une formulation qui garantit le principe que la Chambre des Députés donne son accord au préalable.
Une possibilité pourrait être de compléter l'article 111 par la disposition suivante :

> « Tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requiert l'accord de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi. »

M. Fernand Kartheiser indique qu'il désapprouve la suppression de la déclaration de guerre, qui risque, selon lui, de créer une insécurité juridique et de desservir l'Etat d'un point de vue politique.

Il est proposé de revenir ultérieurement sur ce point.

## 3. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 14 juin 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexes :

Annexe 1 : PPR 6030 – Liste des amendements et nouvelles propositions

Annexe 2 : Proposition pour les modifications par rapport au Chapitre de la Justice – Léon Gloden

[2] « 84. L'absence de possibilité de faire intervenir les forces luxembourgeoises à l'étranger sans autorisation du Parlement (article 81) pourrait en théorie poser problème en cas de crise, par exemple d'hostilités conduites par un autre pays. Une Constitution se doit de prévoir des hypothèses aussi graves, aussi peu plausibles qu'elles soient. En cas de crise exigeant une décision urgente, la ratification d'une telle intervention dans un délai bref pourrait être préférée. »

[3] Le Grand-Duc commande la force armée ; il 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 114, alinéa 2 » de la Constitution. »

**PPR 6030**

**Liste des amendements**

1. L'article 15 est transféré sous la section 2 en tant que nouvel article 20. Les articles 15 à 20 sont renumérotés.

~~**Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.**~~

**Art. 20~~15~~. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.**

2. A l'article 37, la Commission propose de préciser que la limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi.

**Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit **être prévue par la loi et** respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

3. L'article 41 est transféré sous la section 2 (l'endroit précis reste à définir, et l'article devra être reformulé.)

~~**Art. 41.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.~~

4. A l'article 58, la Commission propose de préciser les conditions dans lesquelles la régence prend fin (à valider).

**Art. 58.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 55, paragraphe 1er.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

**La régence prend fin à la majorité du successeur ou à la cessation de l'impossibilité temporaire du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles constatée par le Gouvernement.**

**5.** A l'article 64, paragraphe 3, un alinéa est ajouté in fine :

**Art. 64.** (1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

**L'exercice du droit de vote est un devoir civique. Ses modalités sont réglées par la loi.**
(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.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

6. A l'article 72, le terme « résolution » est remplacé par le terme « décision » à trois reprises.

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de **décision ~~résolution~~** qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute **décision ~~résolution~~** est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les **décisions ~~résolutions~~** dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

7. A l'article 85, le bout de phrase « ,outre leurs frais de déplacement, » est supprimé.

**Art. 85.** Les députés touchent**~~, outre leurs frais de déplacement,~~** une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

## Nouvelles propositions :

Article 49

« **Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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.
**Le Luxembourg ne ratifie les traités que pour autant ils sont conformes à la Constitution.**

Les traités **valablement ratifiés par la Chambre des Députés font partie du droit interne. Ils ~~approuvés~~** sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. »

Article 74

Art. 74. - Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.
La Chambre des Députés **contrôle l'action du Gouvernement et** peut demander **la ~~leur~~** présence **d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement.**
**Le Gouvernement est tenu de répondre aux questions et aux interpellations formulées par les députés.**
**Il présente à la Chambre des Députés les informations et les documents requis dans le cadre de ses attributions.**

Article 82

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés**, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**
Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

Article 90

**Art. 90.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

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

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.
Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. **~~La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.~~**

(4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

Article 100
**Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) **Les magistrats du siège et du ministère public sont nommés à vie.**

La loi règle **leur ~~la~~** mise à la retraite **~~des magistrats du siège et de ceux du ministère public~~** pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions **disciplinaires prévues par la loi ne peuvent être ~~de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent~~** être prononcées **qu'à la suite d'une ~~par~~** décision

**du Conseil national de la** ~~de~~ justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.

**Art. 103.** (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.

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

(**4**~~3~~) La Cour constitutionnelle est composée du président de la Cour supérieure de justice, du président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative.

(**5**~~4~~) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.

(**6**~~5~~) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(**7**~~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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois.

Annexe 2

**Proposition pour les modifications par rapport au Chapitre de la Justice :**

- Quant au statut des magistrats :

    - A l'Article 100 on modifiera le point (3) comme suit :

      *(3) Les magistrats du siège et du ministère public sont nommés à vie. La loi règle leur mise à la retraite pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.*[4] *Les sanctions disciplinaires prévues par la loi ne peuvent être prononcées qu'à la suite d'une décision du Conseil national de la justice [adoptée soit pour les motifs et avec les garanties de la défense prévues par la loi sur l'organisation judiciaire, soit avec le consentement des intéressés : wording de la constitution italienne].*[5] *[Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi : à mon avis plus besoin].*[6]

- Quant à la Cour constitutionnelle

---

[4] **Grundgesetz D :**
Article 97 [Indépendance des juges]
(1) Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi.
(2) Les juges nommés définitivement à titre principal dans un emploi permanent ne peuvent, avant l'expiration de leurs fonctions et contre leur gré, être révoqués, suspendus définitivement ou temporairement de leurs fonctions, mutés à un autre emploi ou mis à la retraite qu'en vertu d'une décision de justice, et uniquement pour les motifs et dans les formes définis par la loi. La législation peut fixer les limites d'âge auxquelles les juges nommés à vie sont admis à faire valoir leurs droits à la retraite. En cas de modification de l'organisation des tribunaux ou de leurs ressorts territoriaux, les juges pourront être mutés à un autre tribunal ou relevés de leurs fonctions en conservant toutefois le bénéfice de l'intégralité de leur traitement.
**Constitution Belgique :**
Art. 152
Les juges sont nommés à vie. Ils sont mis à la retraite à un âge déterminé par la loi et bénéficient de la pension prévue par la loi.
Aucun juge ne peut être privé de sa place ni suspendu que par un jugement.
Le déplacement d'un juge ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.
[5] **Constitution italienne**
Article 107
Les magistrats sont inamovibles. Ils ne peuvent être privés ou suspendus de leur service ni affectés à d'autres sièges ou à d'autres fonctions qu'à la suite d'une décision du Conseil supérieur de la magistrature, adoptée soit pour les motifs et avec les garanties de la défense prévus par les règles sur l'organisation judiciaire, soit avec le consentement des intéressés.
Le Ministre de la justice a la faculté de mettre en mouvement l'action disciplinaire.
Les magistrats ne se distinguent entre eux que par la diversité de leurs fonctions.
Le ministère public jouit des garanties prévues à son sujet par les règles sur l'organisation judiciaire.
6 Extrait loi organisation judiciaire lux. (peines disciplinaire) :
Art. 156.
Les peines disciplinaires sont:
1° l'avertissement;
2° la réprimande;
3° l'amende qui ne peut être inférieure à un dixième d'une mensualité brute du traitement de base, ni supérieur à cette même mensualité. Elle est recouvrable au moyen d'une contrainte non susceptible d'opposition, à décerner par le receveur de l'enregistrement;
4° l'exclusion temporaire des fonctions, avec ou sans privation partielle ou totale de la rémunération pour une période de six mois au maximum. La période de l'exclusion ne compte pas comme temps de service pour le calcul des majorations biennales et la pension;
5° la mise à la retraite;
6° la révocation. La révocation emporte la perte de l'emploi, du titre et du droit à la pension, sans préjudice des droits découlant de l'assurance rétroactive prévue en matière de coordination des régimes de pension.
«Art. 157.
L'avertissement est donné d'office ou sur la réquisition du ministère public:
1) par le président de la Cour supérieure de Justice à l'égard de tous les magistrats de la Cour supérieure de Justice, des tribunaux d'arrondissement et des justices de paix;
2) par les présidents des tribunaux d'arrondissement à l'égard des magistrats de ces tribunaux;
3) par les juges de paix directeurs à l'égard des magistrats des justices de paix.
L'application des autres peines prévues par l'article qui précède est faite par la Cour supérieure de Justice, en la chambre du conseil, sur la réquisition du procureur général d'Etat. […]
http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-recueil-cours_tribunaux-20190101-fr-pdf.pdf

- Insérer un nouvel point (3) dans la section de la Cour constitutionnelle (Article 103 (3)) :

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

23

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CC/JCS P.V. IR 23

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 27 juin 2019**

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 11 et 14 juin 2019

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox

- Continuation de l'examen de l'avis de la Commission de Venise
- Présentation et adoption d'une série d'amendements

3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, M. Charles Margue, M. Gilles Roth

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

## 1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 11 et 14 juin 2019

Les projets de procès-verbal des réunions des 11 et 14 juin 2019 sont approuvés.

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

M. le Président propose de baser les discussions de la présente réunion sur le document de synthèse repris en annexe (cf. Annexe 1).
Il rappelle les amendements d'ores et déjà approuvés et les différents points qui restent à valider.

Chapitre 2.- Des droits et libertés

Article 41

Il a été convenu de transférer l'article 41 sous la section 2 et, par conséquent, de la reformuler.

Mme Simone Beissel, co-rapporteur, propose d'amender l'article comme suit :

> **« Toute ~~L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes~~ atteintes ~~d'un~~ handicap a le droit de jouir de façon égale de tous les droits. »**

La Commission approuve cette formulation.
L'endroit précis de l'insertion reste à définir.

Chapitre 7. – De la Justice

Article 100

Le co-rapporteur, M. Léon Gloden, informe les membres de la Commission de la discussion récente du groupe CSV sur l'indépendance du parquet, de sa consécration dans la Constitution et des modifications législatives conséquentes.

Il rappelle que la proposition de révision n°6030, telle que déposée en 2009, prévoyait initialement en son article 105[1] le droit du Ministre de la Justice d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. Or, la deuxième phrase de l'article 105 a été supprimée suite à l'avis du Conseil d'Etat du 6 décembre 2012, et notamment suite à la publication dans la Pasicrisie 2/2011 de l'article « Considérations sur le ministère public » par Robert Biever.
L'orateur cite un certain nombre de constitutions et de législations qui prévoient un pouvoir d'injonction (« Weisungsgewalt ») en faveur du Ministre de la Justice.
Ainsi en Allemagne, il n'y a pas d'ancrage constitutionnel, mais le « Gerichtsverfassungsgesetz » prévoit une « Weisungsgewalt ». En Autriche, le « Staatsanwaltschaftsgesetz » prévoit une disposition similaire. Par ailleurs, le « Weisungsrat » conseille le Ministre de la Justice dans différentes questions.
La Constitution belge contient, en son article 151, une disposition similaire à celle de la version initiale de l'article 105 précité.

Sur base de l'examen de ces dispositions et de l'actualité, et face aux risques engendrés par une indépendance du parquet, le groupe CSV préconise de revenir à la version initiale du texte.

[1] **Art. 105.** Les juges sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles.
Le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'arrêter des directives générales de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

En réponse à cette intervention, M. le Président rappelle l'accord politique sur le texte de la proposition de révision, formalisé par le rapport adopté par les membres de la Commission le 6 juin 20018 et met en garde devant une remise en question de cet accord. Le groupe LSAP a, de son côté, accepté de faire des concessions sur une série de points afin d'aboutir à cet accord.
L'expérience permet de constater que le « Weisungsrecht » tel qu'actuellement prévu par la législation luxembourgeoise n'est plus guère utilisé en pratique. De plus l'actualité politique montre que la justice est le premier pouvoir que les régimes autoritaires essaient de contrôler. Selon l'orateur, le risque majeur du « Weisungsrecht » est la mise sous tutelle de la justice.

Madame Simone Beissel rejoint la position de M. le Président, tout en rappelant la volonté de la Commission d'être précurseur en matière d'indépendance du parquet vis-à-vis du modèle belge fréquemment suivi par le législateur luxembourgeois. Elle rappelle l'accord politique sur le texte, alors que la proposition du groupe CSV constitue une nouvelle orientation qu'elle désapprouve.

Selon M. Henri Kox, l'indépendance du parquet fait partie des bases de la démocratie. Il met en garde devant les conséquences négatives que pourrait avoir l'influence des pouvoirs politiques sur le parquet et se rallie à la position de M. le Président.

M. Léon Gloden fait référence à plusieurs documents qui traitent de l'indépendance de la justice et de l'indépendance du procureur général[2] et indique que la discussion pourra être menée à l'occasion des modifications législatives envisagées dans le cadre de l'indépendance du ministère public.

En conclusion M. le Président propose de maintenir le texte tel qu'élaboré par la Commission. Il se déclare d'accord avec le principe d'une discussion dans le cadre des modifications législatives et d'un rappel de certains principes encadrant l'indépendance du parquet dans le commentaire de l'article. Aussi, une des premières missions du Conseil national de la justice devra-t-elle consister à élaborer des règles de déontologie à l'adresse des magistrats.

Article 103

M. le Président rappelle que lors de la réunion du 14 juin 2019, les membres de la Commission avaient approuvé l'idée de prévoir une disposition constitutionnelle qui précise que la loi, adoptée à la majorité qualifiée, peut définir des attributions additionnelles pour la Cour constitutionnelle. Cette disposition pourrait être ajoutée au paragraphe 2.

Partant le paragraphe 2 de l'article 103 sera libellé comme suit :

> (2) La Cour constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution. **Les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**

---

[2] - Etude de législation comparée « L'instruction des affaires pénales » publiée par le Sénat français. (https://www.senat.fr/lc/lc195/lc195_mono.html) et

- « Liste des critères de l'Etat de droit », (https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-f) et

« European standards as regards the independence of the judicial system » (https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

La Commission approuve cette proposition d'amendement.

Article 49 : Primauté du droit international

Comme convenu lors de la réunion du 14 juin 2019, il est proposé de revenir sur la question de la consécration constitutionnelle de la primauté du droit international. L'idée étant de consacrer le principe selon lequel seuls les traités qui ne sont pas contraires à la Constitution peuvent être conclus, et que les traités ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois.

M. Léon Gloden indique que la jurisprudence en matière d'effets des traités a évolué et que dorénavant un traité même non ratifié peut produire des effets si les dispositions sont claires et précises. La jurisprudence a évolué dans le même sens pour les directives, en ce qu'une directive non transposée peut être invoquée devant les tribunaux.

M. le Président propose d'élaborer une formulation en vue de la prochaine réunion.

Article 111 : Intervention des forces armées

Comme convenu lors de la réunion du 14 juin 2019, il est proposé de revenir sur la formulation encadrant l'intervention des forces armées.
M. le Président propose de compléter la formulation proposée lors de la réunion du 14 juin 2019 comme suit :

> **« Toute déclaration relative à l'état de guerre** et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'accord de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi. »

Partant, l'article 111 est amendé comme suit :

> **« Art. 111.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi. **Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'accord de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.** »

**3. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 28 juin 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe : Liste des amendements

**PPR 6030**

**Liste des amendements (version 26/06/2019)**

1. L'article 15 est transféré sous la section 2 en tant que nouvel article 20. Les articles 15 à 20 sont renumérotés.

~~**Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.**~~

**Art. 20~~15~~. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.**

2. A l'article 37, la Commission propose de préciser que la limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi.

**Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit **être prévue par la loi et** respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

3. L'article 41 est transféré sous la section 2 (l'endroit précis reste à définir, et l'article devra être reformulé.)

~~**Art. 41.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.~~

4. A l'article 58, la Commission propose de préciser les conditions dans lesquelles la régence prend fin (à valider).

**Art. 58.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 55, paragraphe 1er.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

**La régence prend fin à la majorité du successeur ou à la cessation de l'impossibilité temporaire du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles constatée par le Gouvernement.**

**5.** A l'article 64, paragraphe 3, un alinéa est ajouté *in fine* :

**Art. 64.** (1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

**L'exercice du droit de vote est un devoir civique. Ses modalités sont réglées par la loi.**

(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.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

6. A l'article 72, le terme « résolution » est remplacé par le terme « décision » à trois reprises.

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de **décision ~~résolution~~** qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute **décision ~~résolution~~** est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les **décisions ~~résolutions~~** dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

7. Article 74

Art. 74. - Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.
La Chambre des Députés **contrôle l'action du Gouvernement et** peut demander **la ~~leur~~** présence **d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement.**
**Le Gouvernement est tenu de répondre aux questions et aux interpellations formulées par les députés.**
**La Chambre des Députés reçoit, de la part du Gouvernement, les informations et les documents requis dans le cadre de l'exercice de ses attributions.**

**8.** Article 82

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés**, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

9. A l'article 85, le bout de phrase « ,outre leurs frais de déplacement, » est supprimé.

**Art. 85.** Les députés touchent**~~, outre leurs frais de déplacement,~~** une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

10. Article 90

**Art. 90.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

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

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.
Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. **~~La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.~~**

(4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

11. Article 100

**Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions **disciplinaires prévues par la loi ne peuvent ~~de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent~~** être prononcées **qu'à la suite d'une ~~par~~** décision **du Conseil national de la ~~de~~** justice. **~~Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.~~**

12. Article 103

**Art. 103.** (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution.

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

(**43**) La Cour constitutionnelle est composée du président de la Cour supérieure de justice, du président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative.

(**54**) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.

(**65**) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(**76**) 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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois.

## A valider :

- Article 103 : prévoir une disposition constitutionnelle qui précise que la loi, adoptée à la majorité qualifiée, peut définir des attributions additionnelles.

- Primauté du droit international - Article 49

« **Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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.
**Le Luxembourg ne ratifie les traités que pour autant qu'ils sont (soient) conformes à la Constitution.**
Les traités **valablement ratifiés par la Chambre des Députés font partie du droit interne. Ils** ~~**approuvés**~~ sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. »

- Intervention des forces armées

- Nouvelle formulation de l'ancien article 41 (personnes atteintes d'un handicap)

24

Session ordinaire 2018-2019

CC/JCS P.V. IR 24

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 28 juin 2019**

Ordre du jour :

1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
   - Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox

   - Continuation de l'examen de l'avis de la Commission de Venise
   - Présentation et adoption d'une série d'amendements

2. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Henri Kox, M. Gilles Roth

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, Mme Martine Hansen, M. Charles Margue, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

## 1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

M. le Président rappelle que l'objet de la présente réunion est de finaliser les amendements et d'examiner la conclusion de l'avis de la Commission de Venise.

Il rappelle les amendements d'ores et déjà approuvés et les différents points qui restent à valider (tels que détaillés dans le document annexé).

Article 41

Il est rappelé qu'en vue de son transfert sous la section 2, l'article 41 a été reformulé comme suit :

> ~~**« Art. 41.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.~~
> **Art. 41. Toute ~~L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les~~ personnes ~~atteintes~~ d'un handicap a le droit de jouir de façon égale de tous les droits. »**

Mme Simone Beissel, co-rapporteur, propose de l'insérer sous la section 2 en tant que nouvel article 34. Les articles subséquents seront renumérotés.

La Commission approuve cette proposition.

Article 49 : Primauté du droit international

Comme convenu lors de la réunion du 27 juin 2019, M. le Président propose la formulation suivante :

> « **Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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.**
> **Le Luxembourg ne conclut les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution.**
> Les traités **ratifiés par la Chambre des Députés font partie du système juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois. ~~approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. »~~**

Suite à un échange de vues sur la terminologie, la Commission valide le libellé suivant :

> « **Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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.**
> **La Chambre des Députés n'approuve les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution.**
> Les traités **ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois. ~~approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. »~~**

Article 103

Paragraphes 4 et 5

Il convient d'aligner les formulations des paragraphes 4 et 5 sur le nouveau libellé de l'article 95*ter* de la Constitution actuelle, tel que modifié par la proposition de révision n°7414 de l'article 95*ter* de la Constitution. Ainsi les membres de la Cour constitutionnelle ne seront plus nommés par le Gouvernement mais par le Chef de l'Etat.

Conclusion de l'avis de la Commission de Venise

La Commission de Venise, aux pages 21 et 22 de son avis (cf. doc. parl. 6030[28]), fait les recommandations principales suivantes :

– Clarifier les normes sur les droits de l'homme sur les droits et libertés, et notamment :

- Revoir les différentes catégories de droits et libertés en n'excluant toute restriction que pour les droits absolus tels que garantis par le droit international.
  La Commission estime avoir tenu compte de cette recommandation.

- Inclure dans la section « Des libertés publiques » et non dans la section « Des objectifs à valeur constitutionnelle », les droits que le droit international reconnaît comme droits subjectifs.
  La Commission a suivi cette recommandation.

- Adapter la terminologie, souvent datée, tirée de la Constitution actuelle, par exemple en intégrant l'exigence de la base légale dans la clause transversale de restriction des libertés plutôt qu'en renvoyant à la loi dans des dispositions spécifiques relatives aux différentes libertés.
  La Commission a pris en compte cette recommandation en comlétant la clause transversale dans le sens proposé.

- Garantir le principe d'égalité de manière générale.
  M. le Président dit regretter que la Commission n'ait pas pu trouver de consensus en cette matière.

  Dans ce contexte, M. Marc Baum propose de formuler la disposition de l'article 16, paragraphe 1er, alinéa 1er, de façon passive :
  « Le principe de l'égalité devant la loi est garanti ».
  Cette formulation permettrait de contourner la notion de nationalité. L'alinéa 2, qui resterait inchangé, permet de toute façon de prévoir des différences de traitement[1]. Il rappelle que la proposition de révision n°6030 vise à adapter la Constitution à la réalité. Or, le libellé tel qu'il le propose reflète la réalité.
  De plus, tant l'article 11 que l'article 65 prévoient des exceptions en faveur des Luxembourgeois.

  Les différents groupes politiques rappellent leurs positions à l'égard d'une telle modification, comme déjà exposées lors de la réunion du 8 mai 2019.

  M. le Président est d'avis qu'il est possible de trouver une formule qui reflète la réalité et recueille l'approbation des membres de la Commission. Il propose d'y revenir ultérieurement.

– Prévoir une disposition générale sur la hiérarchie des normes, ou du moins indiquer de manière explicite le rang du droit international.
En réponse à cette recommandation, la Commission propose l'amendement de l'article 49 (cf. ci-dessus).

[1] « 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. »

– Apporter davantage de précisions sur les points suivants :

- les conditions et les effets du référendum, ainsi que la composition du corps électoral appelé à y prendre part.
  Après discussion, la Commission a décidé de maintenir le libellé actuel de l'article 78 qui a l'avantage de conserver la flexibilité de la procédure (cf. PV IR 21 du 11 juin 2019).

- le mode de nomination et la composition du Conseil d'Etat et du Conseil national de la justice : la Commission a décidé de maintenir son texte qui renvoie à la loi.

- le mode de nomination et de révocation des magistrats : la Commission a proposé de modifier l'article 100, en ce qui concerne les sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des magistrats.

- La durée du mandat du Médiateur : préciser de surcroît que la proposition du candidat par la Chambre des Députés est faite à la majorité qualifiée prévue à l'article 72.3. En réponse à cette recommandation, la Commission n'a pas jugé opportun d'indiquer dans la Constitution la durée du mandat, mais elle a précisé que la proposition du candidat est faite à la majorité qualifiée prévue à l'article 72.3.

D'autres recommandations figurent dans le corps du texte. En particulier :

– La création de la catégorie de « loi organique » serait utile, ou alternativement la Constitution devrait prescrire l'adoption à la majorité qualifiée pour toute loi portant sur les éléments essentiels de l'organisation des pouvoirs publics.
La Commission n'estime pas opportun de créer une telle catégorie, même si elle renvoie à plusieurs endroits à une loi adoptée à la majorité qualifiée.

– Davantage de précisions pourraient être apportées sur :

- la notion de loi ;
  De l'avis de la Commission cette notion, qui est claire, se limite à la loi et exclut donc les règlements.

- la notion de crise internationale ;
  Selon la Commission, il est difficile de donner davantage de précisions.

- les pouvoirs des commissions d'enquête parlementaire ;
  La Commission n'a pas jugé opportun d'apporter ces précisions dans la Constitution.

- la fin de la régence ;
  La Commission a proposé de compléter l'article 58 afin de prévoir les hypothèses de la fin de la régence.

- le rôle du Premier ministre dans la formation du gouvernement ;
  La Commission a estimé que le rôle du Premier ministre correspond à un rôle de *primus inter pares*, et a proposé par conséquent de maintenir son texte.

- la juridiction compétente en matière de responsabilité pénale des ministres ;
  La Commission a proposé de modifier l'article 90 en supprimant la dernière phrase du paragraphe 3. En l'absence de définition d'une procédure spéciale dans la Constitution, la responsabilité pénale des membres du Gouvernement est pour l'essentiel engagée selon les conditions du droit commun, donc devant les juridictions ordinaires, et la poursuite pénale est réservée au ministère public.

- l'effet des déclarations d'inconstitutionnalité des lois ;
  La Commission a finalement décidé de maintenir le libellé de l'article 103, paragraphe 6, repris par la proposition de révision n°7414.

- les conditions de dissolution des conseils communaux : il faudrait définir l'autorité de surveillance des communes ;
  La Commission n'a pas jugé opportun de donner davantage de précisions.

En conclusion, M. le Président rappelle que la Commission :
- a discuté en détail toutes les observations de la Commission de Venise ;
- a suivi une large majorité des recommandations et
- a pu s'accorder sur une série de modifications ;
- n'a pas pris en compte une série de recommandations, soit parce qu'elle ne les a pas estimé opportunes, soit parce que les modifications suggérées n'ont pas obtenu la majorité nécessaire.

A ce stade, suite à l'adoption des amendements (tels que détaillés ci-dessus et repris dans le document annexé), les travaux en relation avec la proposition de révision n°6030 sont provisoirement arrêtés.

**2. Divers**

Le calendrier des prochaines réunions est fixé comme suit :

- Mercredi 3 juillet à 13h30
  Ordre du jour : PPR n°7414 – Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

- Vendredi 5 juillet à 14h00
  Ordre du jour : PPR n°7414 – Présentation et adoption d'un projet de rapport

- Mercredi 17 juillet à 15h30
  Ordre du jour :
  - PL n°6961 (ANS) - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
  - Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques - Echange de vues

Luxembourg, le 28 juin 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe : Liste des amendements

**PPR 6030**

**Liste des amendements (version 27/06/2019)**

1. L'article 15 est transféré sous la section 2 en tant que nouvel article 20. Les articles 15 à 20 sont renumérotés.

~~**Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.**~~

**Art. 20~~15~~. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.**

2. A l'article 37, la Commission propose de préciser que la limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi.

**Art. 37.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit **être prévue par la loi et** respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

3. L'article 41 est transféré sous la section 2 (l'endroit précis reste à définir) et reformulé.

~~**Art. 41.** L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.~~
**Art. 41. Toute ~~L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes~~ d'un handicap a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.**

4. A l'article 58, la Commission propose de préciser les conditions dans lesquelles la régence prend fin (à valider).

**Art. 58.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 55, paragraphe 1er.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

**La régence prend fin à la majorité du successeur ou à la cessation de l'impossibilité temporaire du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles constatée par le Gouvernement.**

**5.** A l'article 64, paragraphe 3, un alinéa est ajouté *in fine* :

**Art. 64.** (1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

**L'exercice du droit de vote est un devoir civique. Ses modalités sont réglées par la loi.**
(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.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

6. A l'article 72, le terme « résolution » est remplacé par le terme « décision » à trois reprises.

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de **décision ~~résolution~~** qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute **décision ~~résolution~~** est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les **décisions ~~résolutions~~** dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

7. Article 74

Art. 74. - Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.
La Chambre des Députés **contrôle l'action du Gouvernement et** peut demander **la ~~leur~~** présence **d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement.**
**Le Gouvernement est tenu de répondre aux questions et aux interpellations formulées par les députés.**
**La Chambre des Députés reçoit, de la part du Gouvernement, les informations et les documents requis dans le cadre de l'exercice de ses attributions.**

**8.** Article 82

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés**, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

9. A l'article 85, le bout de phrase « , outre leurs frais de déplacement, » est supprimé.

**Art. 85.** Les députés touchent**~~, outre leurs frais de déplacement,~~** une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

10. Article 90

**Art. 90.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

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

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.
Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. **~~La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.~~**

(4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

11. Article 100

**Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions **disciplinaires prévues par la loi ne peuvent ~~de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent~~** être prononcées **qu'à la suite d'une ~~par~~** décision **du Conseil national de la ~~de~~** justice. **~~Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.~~**

12. Article 103

**Art. 103.** (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution. **Les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**

**(3) La Cour constitutionnelle règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi**.
(**43**) La Cour constitutionnelle est composée du président de la Cour supérieure de justice, du président de la Cour administrative, de deux conseillers à la Cour de cassation et de cinq magistrats nommés par le Gouvernement, sur l'avis conjoint de la Cour supérieure de justice et de la Cour administrative.

(**54**) Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.

(**65**) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(**76**) 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. Ce délai ne peut pas excéder douze mois.

## A valider :

- Définir endroit exact pour l'insertion de l'ancien article 41 (personnes atteintes d'un handicap)

- Primauté du droit international - Article 49

**« Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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.**
**Le Luxembourg ne conclut les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution.**
Les traités **ratifiés par la Chambre des Députés font partie du système juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois. ~~approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois. »~~**

- Art 103 (2) : attributions additionnelles de la Cour constitutionnelle

« (2) La Cour constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution. **Les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3. »**

- Art. 111 : Intervention des forces armées

**« Art. 111.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.
**Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requiert l'accord de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.** »

- Revoir conclusions de la Commission de Venise

6030/29

# N° 6030[29]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## AVIS DU CONSEIL PERMANENT DE LA LANGUE LUXEMBOURGEOISE (CPLL)

(15.5.2019)

Le CPLL s'était déjà adressé en 2015 à la Chambre des Députés pour souligner son soutien à l'inscription du luxembourgeois dans la Constitution et avait proposé un texte précisant qu'il serait opportun d'y régler le statut des trois langues du pays, le luxembourgeois, le français et l'allemand.

Le CPLL estime que l'importance et la complexité de la situation langagière du pays sont telles qu'il vaut mieux consacrer un article spécifique de la Constitution au statut des langues plutôt que de le faire dans le contexte d'un article portant sur les emblèmes nationaux.

Le CPLL considère que la reconnaissance au niveau international de la situation langagière requiert de définir les langues du pays et notamment le luxembourgeois comme « langues officielles » en sus de ce qui a été prévu par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues qui définit le luxembourgeois comme *langue nationale des Luxembourgeois*.

Il convient aussi de mettre en exergue d'une part la promotion de la langue luxembourgeoise, d'autre part la pluralité linguistique qui est caractéristique du pays.

Au vu de ces considérations, l'assemblée plénière du CPLL a retenu la proposition d'inscrire un article dans la Constitution avec le libellé suivant:

*« Le luxembourgeois est la langue nationale du Grand-Duché de Luxembourg.*

*Le luxembourgeois, le français et l'allemand sont les langues officielles du Grand-Duché de Luxembourg. Le français est la langue en matière législative.*

*La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande ainsi que de la langue des signes en matière administrative et judiciaire. La loi règle également les conditions concernant les compétences langagières nécessaires pour acquérir la nationalité luxembourgeoise.*

*L'État veille à promouvoir le luxembourgeois et la pluralité linguistique. »*

Le CPLL souligne l'importance de garantir le droit de tout un chacun de bénéficier de moyens de communication adaptés à ses besoins et juge nécessaire de rendre accessible les éléments essentiels de textes législatifs et d'actions gouvernementales en mettant à disposition les traductions nécessaires. En l'espèce, le CPLL juge opportun de traduire la Constitution en langue luxembourgeoise tout en respectant le principe que la version française fait foi.

*La Présidente du Conseil permanent*
*de la langue luxembourgeoise,*
Myriam WELSCHBILLIG

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6030/30

# N° 6030[30]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

**SOMMAIRE:**


*page*

***Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle***

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (10.7.2019) ..... 1

2) Texte coordonné ..... 8


*

## DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(10.7.2019)

Madame le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après « la Commission ») a adoptés lors de sa réunion du 28 juin 2019.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras soulignés).

*

### OBSERVATION PRELIMINAIRE

Les amendements exposés ci-dessous tiennent compte des observations de la Commission de Venise, formulées dans son avis adopté les 15 et 16 mars 2019, et à l'examen duquel la Commission a consacré dix réunions.

*

### AMENDEMENTS

*Amendement 1 concernant l'article 15*

L'article 15 est transféré sous la section 2 en tant que nouvel article 20.

Les articles 15 à 20 sont renumérotés.

*Commentaire*

Suite aux observations de la Commission de Venise, et conformément à la proposition du Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 15 décembre 2017, la Commission propose de transférer l'article 15 sous la section 2, consacrée aux libertés publiques.

La Commission de Venise indique dans son avis que le respect de la vie privée ne peut être considéré comme un droit absolu ; les articles 8.2 et 9.2 CEDH énoncent ces libertés comme des droits relatifs qui peuvent faire l'objet d'ingérence afin de protéger les droits d'autrui ou plus largement l'intérêt général.

La Commission partage cet avis.

Dès lors l'article 15 est couvert par la clause transversale de l'article 38 (37 initial).

*Amendement 2 concernant l'article 41 initial*

L'article 41 initial est transféré sous la section 2 en tant que nouvel article 34 et amendé comme suit :

« **Art. 3441. Toute ~~L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les~~ personnes atteintes d'un handicap a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.** »

*Commentaire*

La Commission de Venise indique que le droit à la non-discrimination des personnes handicapées est un droit subjectif qui est étroitement lié aux principes d'égalité et de non-discrimination qui figurent parmi les libertés publiques.

Il doit dès lors figurer dans la section 2 parmi les « libertés publiques » et non plus dans la section 3 consacrée aux objectifs à valeur constitutionnelle.

Suite aux observations de la Commission de Venise, la Commission propose de transférer l'article 41 sous la section 2, consacrée aux libertés publiques en tant que nouvel article 34.

En conséquence de ce transfert, le nouvel article 34 est reformulé.

*Amendement 3 concernant l'article 38 (37 initial)*

L'article 38 est amendé comme suit :

« **Art. 38~~7~~.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit **être prévue par la loi et** respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

*Commentaire*

La Commission partage l'avis de la Commission de Venise qui propose d'inclure dans la clause transversale l'exigence que la restriction soit « prévue par la loi », en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

*Amendement 4 concernant l'article 49*

L'article 49 est amendé comme suit :

« **Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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.**

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

Les traités **ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois. ~~approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.~~** »

*Commentaire*

La Commission de Venise note qu' « une disposition générale sur la hiérarchie des normes juridiques manque, l'article 98 indiquant seulement que les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. (…) Dès lors qu'il est consacré en droit luxembourgeois, il devrait être constitutionnalisé. »

La Commission avait initialement écarté cette idée, le principe de primauté étant consacré en droit luxembourgeois par une jurisprudence constante. Suite aux observations de la Commission de Venise

et à l'examen d'autres Constitutions, elle estime néanmoins opportun d'intégrer une telle disposition à l'endroit de l'article 48. La plupart des Constitutions des nouvelles démocraties européennes de l'Europe centrale et de la Baltique consacrent le principe de la suprématie du droit international de façon explicite. La Constitution allemande contient une disposition similaire.

*Amendement 5 concernant l'article 58*

L'article 58 est amendé comme suit :

« **Art. 58.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 55, paragraphe 1er.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

**La régence prend fin à la majorité du successeur ou à la cessation de l'impossibilité temporaire du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles constatée par le Gouvernement.** »

*Commentaire*

La Commission de Venise se demande si l'article 58 ne devrait pas préciser quand et comment la régence prend fin.

La Commission partage cet avis et propose de compléter l'article par une disposition qui règle les hypothèses de la fin de la régence : la majorité du successeur ou la cessation de l'impossibilité temporaire du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles.

Le parallélisme des formes impose que le constat du changement de situation revient au Gouvernement.

*Amendement 6 concernant l'article 64*

L'article 64 est amendé comme suit :

« **Art. 64.** (1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

**L'exercice du droit de vote est un devoir civique. Ses modalités sont réglées par la loi.**

(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.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. »

*Commentaire*

La Commission de Venise note que le vote obligatoire est prévu par la loi, même si, en pratique, cette obligation n'est plus sanctionnée depuis longtemps. On peut se demander si une telle obligation

est admissible dans le silence de la Constitution. Il serait dès lors préférable, soit de prévoir le vote comme un devoir au niveau constitutionnel, soit d'abolir une telle obligation.

En réponse à cette observation, la Commission estime que le vote obligatoire ne doit pas nécessairement être inscrit dans la Constitution. En revanche, elle est d'avis qu'il serait opportun d'y inscrire le devoir civique de participer aux élections. La formulation proposée est inspirée de la Constitution italienne qui ne connaît pas de vote obligatoire mais qui prévoit un devoir civique dans son article 48[1] dans les termes suivants : « Le vote est personnel et égal, libre et secret. Son exercice est un devoir civique. ».

*Amendement 7 concernant l'article 72*

L'article 72 est amendé comme suit :

« **Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de **décision** ~~**résolution**~~ qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute **décision** ~~**résolution**~~ est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les **décisions** ~~**résolutions**~~ dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés. »

*Commentaire*

Suite à une observation de la Commission de Venise, la Commission propose de remplacer le terme « résolution » par celui de « décision », qui correspond à une définition plus large. L'ancienne expression, lorsqu'elle est employée en droit parlementaire, reflète une interprétation plus restrictive qui n'a pas sa place dans cet article qui concerne l'ensemble des actes votés par le Parlement.

*Amendement 8 concernant l'article 74*

L'article 74 est amendé comme suit :

« **Art. 74. –** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre des Députés **contrôle l'action du Gouvernement et** peut demander **la** ~~**leur**~~ présence **d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement.**

**Le Gouvernement est tenu de répondre aux questions et aux interpellations formulées par les députés.**

**La Chambre des Députés reçoit, de la part du Gouvernement, les informations et les documents requis dans le cadre de l'exercice de ses attributions.** »

*Commentaire*

Selon la Commission de Venise, l'article 74 pourrait être complété « par une disposition selon laquelle les membres de la Chambre des Députés ont le droit d'obtenir du Gouvernement les informations requises comme moyen essentiel de contrôle parlementaire ». Elle note encore qu' « une disposition exigeant du Gouvernement qu'il fournisse des informations à la Chambre des Députés peut être limitée à certaines demandes d'informations, ou au contraire impliquer une obligation générale du Gouvernement d'informer la Chambre des Députés sur les matières que lui sont soumises. »

---

1 **Article 48**

Sont électeurs tous les citoyens, hommes et femmes, qui ont atteint l'âge de la majorité.

Le vote est personnel et égal, libre et secret. Son exercice est un devoir civique.

La loi établit les conditions et les modes d'exercice du droit de vote pour les citoyens établis à l'étranger et en assure l'exercice effectif. A cette fin est créée une circonscription « Étranger » pour l'élection des Chambres, à laquelle est attribué un nombre de sièges établi par une norme constitutionnelle et selon les critères fixés par la loi.

Le droit de vote ne peut être limité que pour incapacité civile ou par l'effet d'une condamnation pénale irrévocable ou dans les cas d'indignité morale déterminés par la loi.

La Commission partage cet avis en admettant que la disposition actuelle contient un certain déséquilibre au profit des membres du Gouvernement. Partant, elle propose de compléter l'article 74 en prévoyant l'obligation du Gouvernement de fournir les réponses aux questions et aux interpellations des députés, ainsi que les informations et les documents requis par la Chambre des Députés dans le cadre de l'exercice de ses attributions.

*Amendement 9 concernant l'article 82*

L'article 82 est amendé comme suit :

« **Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés**, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi. »

*Commentaire*

Selon la Commission de Venise, l'article 82 devrait préciser que la proposition de la Chambre des Députés est faite à la majorité qualifiée prévue à l'article 72.3, et la durée du mandat du Médiateur devrait être également précisée dans la Constitution.

En réponse à ces observations, la Commission n'estime pas opportun d'étoffer la disposition, mais propose de préciser que la proposition de nomination est votée à la majorité qualifiée. La Commission est d'avis que cette précision est de nature à valoriser la fonction de l'Ombudsman.

*Amendement 10 concernant l'article 85*

L'article 85 est amendé comme suit :

« **Art. 85.** Les députés touchent**, outre leurs frais de déplacement,** une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. »

*Commentaire*

La Commission est d'avis qu'il n'est pas opportun de mentionner les frais de déplacement dans la Constitution. Il s'agit d'un détail qui n'a pas valeur constitutionnelle.

Elle précise néanmoins que la suppression de bout de phrase « outre leurs frais de déplacement » ne doit pas être interprétée comme la suppression du remboursement des frais de déplacement.

*Amendement 11 concernant l'article 90*

L'article 90 est amendé comme suit :

« **Art. 90.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

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

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.

Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. **La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.**

(4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement. »

*Commentaire*

D'après la Commission de Venise, le fait de laisser à la loi le soin de déterminer la juridiction compétente pour une question intéressant la séparation des pouvoirs peut prêter à discussion. Elle rappelle qu'il existe deux grands modèles dans le droit constitutionnel européen en matière de

responsabilité pénale des ministres : le recours aux juridictions ordinaires et des procédures spéciales de destitution.

En réponse à cette observation, la Commission propose de supprimer la dernière phrase du paragraphe 3. En l'absence de définition d'une procédure spéciale dans la Constitution, la responsabilité pénale des membres du Gouvernement est pour l'essentiel engagée selon les conditions du droit commun, donc devant les juridictions ordinaires, et la poursuite pénale est réservée au ministère public.

*Amendement 12 concernant l'article 100*

L'article 100 est amendé comme suit :

« **Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions **disciplinaires prévues par la loi ne peuvent ~~de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent~~** être prononcées **qu'à la suite d'une ~~par~~** décision **du Conseil national de la ~~de~~** justice. **~~Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.~~** »

*Commentaire*

La Commission propose de reformuler l'alinéa 2 du paragraphe 3, afin de prévoir que les sanctions disciplinaires sont prononcées à la suite d'une décision du Conseil national de la justice, et non pas par décision de justice. Ce libellé est conforme aux dispositions de l'article 102, alinéa 4[2], de la nouvelle Constitution et du projet de loi n°7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice. Dès lors la dernière phrase devient superfétatoire et peut être supprimée.

*Amendement 13 concernant l'article 103*

L'article 103 est amendé comme suit :

« **Art. 103.** (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution. **Les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**

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

(**~~4~~3**) La Cour Constitutionnelle est composée **:**

**1° de neuf membres effectifs :**

**a) ~~du~~ le** Président de la Cour Supérieure de Justice, **~~du~~ le** Président de la Cour administrative **;,**

**b) ~~de~~** deux conseillers à la Cour de Cassation et **~~de~~** cinq magistrats nommés par le **Chef de l'Etat ~~Gouvernement~~**, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

**2° de sept membres suppléants nommés par le Chef de l'Etat, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.**

(**54**) **La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres.**

**Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.**

---

2 « Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

**~~Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.~~**

(**65**) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(**76**) 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. **La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. ~~Ce délai ne peut pas excéder douze mois.~~** »

*Commentaire*

Paragraphe 2

La Commission juge utile d'ajouter une disposition permettant d'élargir les compétences de la Cour constitutionnelle.

Paragraphe 3

La Commission de Venise note que l'existence d'un « tribunal des conflits » ainsi que celle d'une « cour suprême » ont finalement été écartées. Or, l'ancien article 95 prévoyait l'intervention de la Cour supérieure de justice pour régler les conflits d'attribution. Selon la Commission de Venise, il serait intéressant de connaître la solution qui sera mise en place pour régler ces éventuels conflits.

En réponse à cette observation, il est proposé de compléter l'article 103 par un nouveau paragraphe 3 qui prévoit que la Cour constitutionnelle réglera les conflits d'attribution.

Paragraphes 4 et 5

Il est par ailleurs prévu d'aligner les formulations des paragraphes 4 et 5 sur le nouveau libellé de l'article 95*ter* de la Constitution actuelle, tel que modifié par la proposition de révision n°7414 de l'article 95*ter* de la Constitution.

Paragraphe 6

Suite aux observations de la Commission de Venise et du Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 2 juillet 2019 relatif à la proposition de révision n°7414, la Commission propose de remplacer la dernière phrase par une disposition qui s'inspire de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution de la République française[3]. La Commission estime que cette nouvelle disposition confère à la Cour constitutionnelle la marge de manœuvre nécessaire quant à la détermination des conséquences des effets de ses arrêts. Toutefois la Commission souligne que la suppression du délai de douze mois ne saurait être interprétée comme une carte blanche permettant de laisser en vigueur des dispositions déclarées non conformes à la Constitution.

*Amendement 14 concernant l'article 111*

L'article 111 est amendé comme suit :

« **Art. 111.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.

**Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'accord de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.** »

---

3 **Article 62**

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

*Commentaire*

La Commission de Venise note que l'absence de possibilité de faire intervenir les forces luxembourgeoises à l'étranger sans autorisation du Parlement (article 81) pourrait en théorie poser problème en cas de crise, par exemple d'hostilités conduites par un autre pays. Une Constitution se doit de prévoir des hypothèses aussi graves, aussi peu plausibles qu'elles soient. En cas de crise exigeant une décision urgente, la ratification d'une telle intervention dans un délai bref pourrait être préférée.

Suite à ces observations, la Commission estime en effet que la simple suppression de la disposition constitutionnelle, actuellement inscrite à l'article 37, dernier alinéa, de la déclaration de guerre n'est pas satisfaisante. Partant il est proposé de compléter l'article 111 par une disposition qui garantit que la Chambre des Députés donne son accord préalable à toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger.

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles ayant émis un avis au sujet de la présente proposition de révision, et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*
Fernand ETGEN

*

## TEXTE COORDONNE

### PROPOSITION DE REVISION
### portant instauration d'une nouvelle Constitution

### Chapitre 1er – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

#### Section 1re – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté

**Art. 1er.** Le Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible.

**Art. 2.** Le Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire. Il a la forme d'une monarchie constitutionnelle.

Il est fondé sur les principes d'un Etat de droit et sur le respect des droits de l'homme.

Il porte la dénomination de « Grand-Duché de Luxembourg ».

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4.** (1) La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande.

(2) L'emblème national est le drapeau tricolore rouge, blanc, bleu.

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

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

**Art. 5.** Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.

L'exercice de pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

#### Section 2 – Du territoire

**Art. 6.** Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée.

**Art. 7.** Les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.

**Art. 8.** La Ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles.

### Section 3 – De la nationalité et des droits politiques

**Art. 9.** La qualité de Luxembourgeois s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi.

**Art. 10.** Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

Sans préjudice de l'article 65, paragraphes 1er et 2, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

**Art. 11.** La loi règle l'accès aux emplois publics. Elle peut réserver 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'Etat.

## Chapitre 2 – Des droits et libertés

### Section 1re – Des droits fondamentaux

**Art. 12.** La dignité humaine est inviolable.

**Art. 13.** (1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.

La peine de mort ne peut pas être établie.

**Art. 14.** Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

~~**Art. 15. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.**~~

### Section 2 – Des libertés publiques

**Art. 15~~16~~.** (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) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

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

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

**Art. 16~~17~~.** Tout non-Luxembourgeois qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les restrictions établies par la loi.

**Art. 17~~18~~.** (1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

**Art. 1819.** Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

**Art. 1920.** Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

**Art. 2015. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.**

**Art. 21.** Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 22.** Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

**Art. 23.** La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

**Art. 24.** La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, sauf la répression des infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

**Art. 25.** Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

**Art. 26.** Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

**Art. 27.** Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

**Art. 28.** Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

**Art. 29.** Toute personne a le droit d'adresser aux autorités publiques des requêtes signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités publiques sont tenues de répondre dans un délai raisonnable aux demandes écrites des requérants.

**Art. 30.** Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

Aucune restriction ne peut être apportée à ce droit, sauf dans les cas prévus par la loi et sous les conditions et contrôles qu'elle détermine.

**Art. 31.** Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

**Art. 32.** Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

**Art. 33.** (1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(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'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi.

**Art. 3441. Toute ~~L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les~~ personnes atteintes d'un handicap a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.**

**Art. 354.** La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

**Art. 365.** L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

**Art. 376.** 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.

**Art. 387.** Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit **être prévue par la loi et** respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

**Section 3 – Des objectifs à valeur constitutionnelle**

**Art. 398.** L'Etat veille au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.

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

L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.

L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse 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.

**Art. 4039.** L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

**Art. 410.** L'Etat promeut le dialogue social.

**~~Art. 41. L'Etat veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap.~~**

**Art. 42.** L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

**Art. 43.** L'Etat garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

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

**Art. 44.** L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

**Art. 45.** L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique.

## Chapitre 3 – Du Grand-Duc

### Section 1re – De la fonction du Chef de l'Etat

**Art. 46.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.

Sa personne est inviolable.

**Art. 47.** Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

**Art. 48.** Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, qui en assume la responsabilité.

**Art. 49.** Le Chef de l'Etat 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.**

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

Les traités **ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois.** ~~**approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.**~~

**Art. 50.** (1) Le Chef de l'Etat prend les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois et des traités, sans préjudice des matières que la Constitution réserve à la loi.

Dans l'exercice de cette attribution, il peut, dans les cas qu'il détermine, charger un ou plusieurs membres du Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

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

(3) Il prend les règlements nécessaires pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises. Dans les conditions déterminées par la loi, ces règlements peuvent déroger aux dispositions légales existantes ou remplacer celles-ci.

(4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Chef de l'Etat, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux. La

prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois, qui en fixent la durée sans que la prorogation puisse dépasser une durée maximale de trois mois. Ces lois sont adoptées avec une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

**Art. 51.** Le Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

**Art. 52.** Le Chef de l'Etat confère les ordres civils et militaires, en observant à cet égard ce que la loi prescrit.

**Art. 53.** Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.

Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 54.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat.

### Section 2 – De la monarchie constitutionnelle

**Art. 55.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.

Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée des députés.

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 56.** A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc en vue de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée des députés.

**Art. 57.** (1) Le Grand-Duc exerce la fonction de Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès, l'abdication ou la désignation dans les conditions de l'article 56 du Grand-Duc.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 58.** Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 55, paragraphe 1er.

Le Régent n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

**La régence prend fin à la majorité du successeur ou à la cessation de l'impossibilité temporaire du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles constatée par le Gouvernement.**

**Art. 59.** Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué.

**Art. 60.** A 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'Etat est exercée par le Gouvernement. Il en est de même en cas de décès ou de démission du Régent.

**Art. 61.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 55, paragraphe 1er, et qui porte le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.

Le Lieutenant-Représentant du Grand-Duc n'entre en fonction qu'après avoir prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement ma fonction. »

**Art. 62.** Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège.

## Chapitre 4 – De la Chambre des Députés

### Section 1re – De la représentation du pays

**Art. 63.** La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif.

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

**Art. 64.** (1) La Chambre des Députés se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, par vote secret, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

**L'exercice du droit de vote est un devoir civique. Ses modalités sont réglées par la loi.**

(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.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

**Art. 65.** (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

(2) Pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

**Art. 66.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'Etat.

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. 67.** (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

**Section 2 – De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés**

**Art. 68.** (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.

(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 65 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 66.

(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.

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

(5) La réunion en séance publique de la Chambre des Députés issue des élections au sens du paragraphe 1$^{er}$ fait cesser les fonctions de la Chambre des Députés issue des élections précédentes.

**Art. 69.** La Chambre des Députés détermine par son Règlement son organisation et le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.

**Art. 70.** La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.

**Art. 71.** Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement.

**Art. 72.** La Chambre des Députés ne peut prendre de **décision** ~~**résolution**~~ qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute **décision** ~~**résolution**~~ est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les **décisions** ~~**résolutions**~~ dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Le Règlement détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

**Art. 73.** Le Chef de l'Etat ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, 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. En cas de démission du Gouvernement, le Chef de l'Etat, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue des députés, fixe des élections anticipées.

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

Le Chef de l'Etat ne peut pas fixer des élections anticipées pendant l'état de crise.

**Art. 74.** Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre des Députés **contrôle l'action du Gouvernement et** peut demander **la** ~~**leur**~~ présence **d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement.**

**Le Gouvernement est tenu de répondre aux questions et aux interpellations formulées par les députés.**

**La Chambre des Députés reçoit, de la part du Gouvernement, les informations et les documents requis dans le cadre de l'exercice de ses attributions.**

### Section 3 – De l'adoption des lois

**Art. 75.** Le Gouvernement adresse à la Chambre des Députés des projets de loi.

Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.

**Art. 76.** (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés.

(2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.

(3) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.

A la demande de cinq députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote portant sur un ou plusieurs articles de la loi.

(4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

(5) Dans les trois mois de son adoption, la loi est promulguée par le Chef de l'Etat et publiée.

### Section 4 – Des autres attributions de la Chambre des Députés

**Art. 77.** La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.

La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative.

**Art. 78.** 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.

**Art. 79.** La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.

**Art. 80.** La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement.

**Art. 81.** La Chambre des Députés autorise, dans la forme déterminée par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

**Art. 82.** L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés**, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

### Section 5 – Du statut du député

**Art. 83.** 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 sa fonction.

**Art. 84.** A l'exception des cas visés par l'article 83, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.

Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés.

Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.

**Art. 85.** Les députés touchent**, ~~outre leurs frais de déplacement,~~** une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

## Chapitre 5 – Du Gouvernement

**Art. 86.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat.

**Art. 87.** 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 secrétaires d'Etat.

Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

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

La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec des fonctions publiques ou une activité professionnelle.

**Art. 88.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi.

**Art. 89.** (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés.

(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.

(3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.

(4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale.

**Art. 90.** (1) Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.

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

(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.

Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. ~~**La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.**~~

(4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

## Chapitre 6 – Du Conseil d'Etat

**Art. 91.** Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés. 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.

Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.

Sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Chef de l'Etat, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. S'il estime que le projet de règlement n'est pas conforme aux normes de droit supérieures, il en fait mention dans son avis.

La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi.

**Art. 92.** L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

## Chapitre 7 – De la Justice

### Section 1re – De l'organisation de la Justice

**Art. 93.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public.

**Art. 94.** Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.

**Art. 95.** Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi.

**Art. 96.** Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.

**Art. 97.** La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.

**Art. 98.** Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

### Section 2. – Du statut des magistrats

**Art. 99.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

**Art. 100.** (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions **disciplinaires prévues par la loi ne peuvent ~~de la suspension, du déplacement ou de la révocation doivent~~** être prononcées **qu'à la suite d'une ~~par~~** décision **du Conseil national de la ~~de~~** justice. **~~Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi.~~**

**Art. 101.** Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.

### Section 3 – Du Conseil national de la justice

**Art. 102.** Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

### Section 4 – De la Cour constitutionnelle

**Art. 103.** (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

(2) La Cour constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution. **Les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.**

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

(**43**) La Cour Constitutionnelle est composée **:**

**1° de neuf membres effectifs :**

**a) ~~du~~ le** Président de la Cour Supérieure de Justice, **~~du~~ le** Président de la Cour administrative **;~~,~~**

**b) ~~de~~** deux conseillers à la Cour de Cassation et **~~de~~** cinq magistrats nommés par le **Chef de l'Etat ~~Gouvernement~~**, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

**2° de sept membres suppléants nommés par le Chef de l'Etat, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.**

(**54**) **La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres.**

**Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.**

~~**Lorsque la Cour constitutionnelle ne peut se composer utilement, elle est complétée par des suppléants.**~~

(**6~~5~~**) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(**7~~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. **La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.** ~~**Ce délai ne peut pas excéder douze mois.**~~

**Section 5 – Des garanties du justiciable**

**Art. 104.** Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice.

**Art. 105.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

**Art. 106.** 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.

**Art. 107.** Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

**Chapitre 8 – De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

**Section 1re – Des règles générales d'administration**

**Art. 108.** Aucune loi ni aucun règlement ou arrêté d'administration générale ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 109.** La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les dommages qu'ils ont causés ou qu'ont causés leurs mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions.

**Art. 110.** (1) Le Chef de l'Etat nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

(2) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.

(3) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi.

**Art. 111.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi.

**Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'accord de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.**

**Section 2 – Des finances publiques**

**Art. 112.** (1) Tout impôt de l'Etat ainsi que toute exemption ou modération d'impôt sont établis par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées.

(3) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.

**Art. 113.** (1) Tout emprunt à charge de l'Etat doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés.

(2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'Etat doit être autorisée par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale peut déterminer un seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre des Députés n'est pas requise.

(3) Toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable ainsi que tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise, ainsi que les conditions et les modalités pour financer les travaux préparatoires.

(4) Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice doit être établie par une loi spéciale.

(5) Toute pension, tout traitement d'attente ainsi que toute gratification à la charge de l'Etat sont accordés par une loi.

**Art. 114.** Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être portées au budget et dans les comptes.

**Art. 115.** (1) Une Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat. La loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics.

(2) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés.

(3) Les attributions et l'organisation de la Cour des comptes ainsi que les modalités de son contrôle et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

(4) Les membres de la Cour des comptes sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés.

### Section 3 – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses

**Art. 116.** Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat.

La loi règle les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses.

Dans les limites et formes déterminées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses.

## Chapitre 9 – Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels

**Art. 117.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat.

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

(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.

**Art. 118.** (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.

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50.

## Chapitre 10 – Des communes

**Art. 119.** (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.

(2) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.

**Art. 120.** (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement sur base du suffrage universel et par vote secret.

(2) La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 121.** (1) Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.

(2) Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.

(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi.

**Art. 122.** Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50.

**Art. 123.** (1) La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres de ces actes sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.

(2) La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.

**Art. 124.** Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi.

**Art. 125.** La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'appro¬bation de l'autorité de surveillance et prévoir leur annulation ou leur suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.

Le Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

## Chapitre 11 – De la révision de la Constitution

**Art. 126.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 127.** Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des Députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois. Nulle révision

ne sera adoptée si elle ne réunit pas au moins les deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis.

Le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre des Députés, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille des électeurs visés à l'article 65. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités du référendum.

## Chapitre 12 – Des dispositions finales

**Art. 128.** Les dispositions de l'article 55 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

**Art. 129.** Sous réserve des dispositions de l'article 131, la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite, est abrogée.

**Art. 130.** La présente Constitution entre en vigueur *le premier jour du sixième mois qui suit* sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

**Art. 131.** A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente Constitution, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires ne sont plus applicables.

**Art. 132.** Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6030 - Dossier consolidé : 1260

27

Session ordinaire 2018-2019

CC/JCS P.V. IR 27

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 17 juillet 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 27 et 28 juin et des 3 et 5 juillet 2019

2. 6961 Projet de loi portant
1. création de l'Autorité nationale de sécurité et
2. modification
1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité;
2) du Code pénal
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

3. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

- Echange de vues

4. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox

- Echange de vues sur la continuation des travaux

5. 7414B Proposition de révision de l'article 95ter de la Constitution

- Présentation et adoption d'une série d'amendements

6. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, M. Charles Margue, M. Gilles Roth

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Yves Cruchten remplaçant M. Marc Angel
M. Georges Engel remplaçant M. Mars Di Bartolomeo

Mme Josée Lorsché remplaçant M. Henri Kox

M. Jacques Flies, M. Paul Jung, Mme Michèle Schummer, M. Vincent Seyll du Ministère d'État

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, M. Mars Di Bartolomeo, M. Henri Kox, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 27 et 28 juin et des 3 et 5 juillet 2019**

Les projets de procès-verbal des réunions des 27 et 28 juin et des 3 et 5 juillet 2019 sont approuvés.

**2. 6961 Projet de loi portant**
**1. création de l'Autorité nationale de sécurité et**
**2. modification**
**1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité;**
**2) du Code pénal**

M. le Président rappelle que la réunion du 14 décembre 2018 (cf. P.V. IR 01) avait pour objet la présentation du projet de loi et l'examen de l'avis du Conseil d'Etat. A cette même occasion, M. Eugène Berger a été désigné rapporteur. En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il avait été convenu d'élaborer une série de propositions d'amendements parlementaires.

Le représentant du Ministère d'Etat expose les grandes lignes du projet de loi tout en rappelant la chronologie (pour les détails, il est renvoyé aux documents parlementaires afférents ainsi qu'au P.V. IR 01 de la réunion précitée).

L'orateur présente ensuite les 24 propositions d'amendements, telles que détaillées par le document diffusé par courrier électronique le 17 juillet 2019 et repris en annexe.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- M. le Président constate que, parmi les amendements proposés, certains répondent à des observations du Conseil d'Etat, tandis que d'autres sont des nouvelles propositions de texte.

- Au sujet de l'amendement 12 modifiant l'article 15, et plus particulièrement concernant l'insertion du nouveau paragraphe 4, il indique que si le barème mentionné s'apparente à une taxe, il faudra en préciser les montants. Ce point sera vérifié par le Ministère d'Etat.

- Pour ce qui est de l'amendement 19 complétant l'article 27, et en réponse à un certain nombre d'observations critiques de la part des membres de la Commission, il est précisé que les informations collectées, sont traitées selon les dispositions de l'article 29, conformément à la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

- Le paragraphe 6 de l'article 27 de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité dispose : « Les personnes majeures faisant partie de l'entourage proche du demandeur d'une habilitation de sécurité de niveau « SECRET » ou « TRES SECRET » peuvent, dans le contexte de la demande de ce dernier, faire l'objet d'une enquête de l'ANS dans le seul but d'établir si le demandeur remplit les conditions fixées par la présente loi pour l'obtention d'une habilitation de sécurité. ». Le paragraphe 5 du même article précise quant à lui : « Des entretiens, librement consentis, peuvent également être menés avec d'autres personnes qui sont en mesure de porter un jugement objectif sur les antécédents, les activités, la loyauté, l'intégrité et la fiabilité de l'intéressé. »

- Il est précisé que la législation actuelle permet d'élargir l'enquête aux personnes faisant partie du même ménage ou habitant à la même adresse, alors la proposition d'amendement envisage d'élargir l'enquête au-delà de ces critères à d'autres personnes, ceci conformément à la décision 2013/488/UE, sous certaines conditions. En effet, l'ANS doit informer au préalable la personne en question sur la raison pour laquelle elle souhaite effectuer cette enquête ainsi que sur la portée exacte de l'enquête la concernant. L'ANS peut procéder à une telle enquête qu'après que la personne en question a certifié par écrit avoir obtenu ces informations et marqué par écrit son accord à se soumettre à l'enquête la concernant.

- Concernant l'amendement 20 modifiant l'article 29, il est précisé que la fiche succincte est détruite après l'écoulement du délai de dix ans.

- La responsabilité des agents de l'ANS en cas de non-respect de l'obligation de confidentialité est régie par l'article 25 qui prévoit des peines d'emprisonnement (huit jours à six mois) et des amendes (500 à 5000 euros). D'une manière générale, la responsabilité du fonctionnaire, en cas de manquement à ses obligations, est régie par le statut général de la fonction publique.

- M. Sven Clement propose d'inclure l'aspect du présent projet de loi ayant trait à l'ingérence dans la vie privée dans le débat général sur le contrôle des antécédents, qui doit avoir lieu à la rentrée. Le représentant du Ministère précise à ce sujet que les enquêtes menées par l'ANS sont fondamentalement différentes de la vérification des antécédents, qui est effectuée par la Police.

- L'ANS reçoit, par an, entre 750 et 800 demandes d'obtention d'une habilitation de sécurité.

- En cas de refus ou de retrait de l'habilitation, la personne concernée peut former un recours contre cette décision, et a accès au dossier.

- Le Conseil d'Etat, dans son avis du 25 mai 2016, avait estimé que la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CFEP) et les chambres professionnelles patronales étaient touchées par le projet de loi sous avis et que leur avis doit à ce titre être sollicité. Entre-temps, l'avis de la CFEP a été demandé et obtenu en date du 26 février 2019.

D'autres chambres professionnelles n'ont pas été sollicitées, bien que, selon M. Marc Baum, il pourrait être utile de saisir la Chambre des Salariés.

- En outre, les membres de la Commission demandent à ce que les auteurs du projet de loi sollicitent les avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) ainsi que de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH).

En conclusion, M. le Président constate que la présentation des amendements a soulevé une série de questions sur lesquelles il propose de revenir lors d'une prochaine réunion qui pourrait se tenir au mois de septembre.
Le rapporteur estime également que, dans le contexte actuel des discussions concernant les fichiers et base de données de l'Etat, il faudra revenir sur les amendements proposés par le Gouvernement et invite les députés de l'opposition à formuler, le cas échéant, des textes alternatifs.
En vue de la prochaine réunion, les membres de la Commission demandent de recevoir plus de précisions sur le cadre international, sur les engagements que le Grand-Duché de Luxembourg a conclus avec d'autres Etats ou avec des organisations internationales. En outre, il pourrait être opportun de présenter le cadre légal actuel tel qu'il est défini par la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité.

## 3. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

Echange de vues

M. le Président rappelle que, sur base de l'expérience des dernières campagnes électorales et du développement de nouvelles pratiques, notamment des campagnes privées de certains candidats, la Commission a convenu de procéder à certaines adaptations de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

Ainsi, il semble indiqué d'adapter les montants qui, en l'absence d'indexation, ne correspondent plus aux niveaux fixés en 2007. Cela représente une augmentation d'environ 20%.

Il est rappelé que la proposition de loi n°5700, à l'origine de la loi précitée, visait à compléter le régime existant à l'époque en instaurant une réglementation concernant le financement public et privé des partis politiques. L'introduction du financement public a eu comme corollaire la réglementation du financement privé, la limitation des dons privés et l'interdiction des dons en provenance de personnes morales. Les partis politiques sont obligés de tenir une comptabilité. Les comptes sont publiés, vérifiés et contrôlés.

Or, le système de financement des partis n'est efficace que s'il est assorti de mécanismes de contrôle bien définis et de sanctions dissuasives en cas de manquement. Pour que le contrôle soit opérant, il faut s'assurer que toutes les données soient collectées. Aussi, convient-il de réfléchir à une manière de mieux cerner les campagnes privées de certains candidats, voire de les interdire.
A titre d'exemple, M. le Président cite un dépliant d'un parti politique contenant un flyer publicitaire pour l'activité professionnelle d'un candidat figurant sur la liste du parti en question. Il propose de transmettre à la Cour des Comptes un certain nombre d'exemples collectés ayant trait à des campagnes privées.

M. Léon Gloden est d'avis que les partis politiques devraient disposer davantage de moyens financiers, et que les clés de répartition devraient être revues. Il soutient l'idée qu'il faut

améliorer le contrôle des campagnes électorales. Il convient de réfléchir à des mécanismes de contrôles et de sanctions.

Selon M. Marc Baum, il y a lieu d'adapter les montants, et de prévoir des sanctions. Il regrette que les rapports de la Cour des Comptes n'aient que peu de répercussions en pratique. Par ailleurs, selon l'orateur, il convient de se pencher sur le phénomène du développement d'activités commerciales de certains partis politiques. Or, la comptabilité des partis politiques ne devrait retracer que des activités qui ont un lien direct avec le parti.

M. le Président cite également le cas du parti politique allemand AfD qui, en vendant de l'or, a artificiellement gonflé ses recettes.

Il propose aux membres de la Commission de se concerter régulièrement, dès la rentrée, en vue d'élaborer ensemble des propositions de modifications. L'initiative, comme pour la proposition de loi initiale, devrait appartenir à la Chambre des Députés.

## 4. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Echange de vues sur la continuation des travaux

- M. le Président rappelle que la Commission, en date du 28 juin 2019, a adopté une série d'amendements parlementaires. Or, depuis lors, le CSV semble avoir changé d'attitude. En effet, lors d'une conférence de presse récente, MM. Frank Engel et Léon Gloden ont indiqué que le CSV voulait soumettre les questions qui sortiront du processus participatif à un référendum et intégrer les réponses dans le projet de Constitution. Si les partis de la majorité s'opposaient à cette proposition, le CSV ne voterait pas le projet de Constitution.
  L'orateur demande à M. Léon Gloden les raisons de ce changement d'attitude.

- Selon M. Léon Gloden, le CSV reste favorable à la nouvelle Constitution, mais il souhaite impliquer davantage les citoyens dans les discussions et les consulter sur différents thèmes. Il réclame que des questions précises leurs soient posées par la suite dans un référendum consultatif. Les positions exprimées par les citoyens seraient ensuite intégrées dans la Constitution. D'après le CSV, c'est une campagne de consultation qu'il faudra mener, et non pas une campagne d'information, la pierre angulaire étant le référendum consultatif.

  Les thèmes discutés pourraient être ceux qui ont été mentionnés dans le courrier du Premier Ministre, du 13 février 2019 sur la réforme de la loi électorale, à savoir le non-cumul des mandats et le maintien des circonscriptions électorales. C'est ce courrier qui a déclenché les réflexions du CSV. Alors que les questions du non-cumul et des circonscriptions sont des dispositions fondamentales, il ne convient pas de les discuter en parallèle à la Constitution.
  Le CSV ne s'oppose pas à la tenue, par la suite, d'un référendum constitutionnel.

- En réponse à ces remarques, M. le Président rappelle que les questions du non-cumul et des circonscriptions électorales ont bien été discutées par la Commission dans le cadre des travaux autour de la nouvelle Constitution. Toutefois la question des circonscriptions n'a pas trouvé la majorité nécessaire, alors que pour le non-cumul, une solution de

compromis a pu être trouvée, avec la nouvelle disposition de l'article 66, alinéa 2[1]. Vu la complexité de ces questions, il semble difficile de les trancher par un référendum consultatif.

De plus, il y a déjà eu une phase consultative préalablement au référendum de 2015. En 2014, les différents partis ont été invités à communiquer des propositions en vue de la préparation de la loi référendaire. Or, le CSV n'a fait aucune proposition. Toutes les pistes communiquées par les quatre partis qui avaient répondu ont été amplement discutées, et la Commission en a retenu trois qui ont fait l'objet du référendum.
Suite à la conférence de presse du CSV, M. le Président a dressé lui-même une liste de différents points qui pourraient être modifiés : y figurent par exemple la définition de l'Etat luxembourgeois, la séparation entre l'Eglise et l'Etat, le droit au logement, la protection du climat, l'initiative populaire, le rôle du Grand-Duc. Si chaque parti se livre à cet exercice, il faudra recommencer les travaux à zéro.

En conclusion, l'orateur demande au CSV de réfléchir à sa position, l'absence de méthode constructive risquant en effet de faire capoter le processus d'adoption de la nouvelle Constitution. L'attitude du CSV ne correspond pas à la méthode de travail de la Commission qui a toujours recherché le consensus. Le texte de la proposition de loi n°6030 est l'œuvre commune de la Commission, à laquelle quatre rapporteurs ont été étroitement associés.

- M. Eugène Berger rappelle que le texte de la proposition de révision n° 6030 a été adopté le 6 juin 2018, à la majorité des voix (CSV, LSAP, DP, déi gréng), déi Lénk s'étant abstenus. En 2018, la Commission était donc d'accord sur le texte et sur la procédure devant mener à son entrée en vigueur.
  Il rappelle la consultation très large menée dès 2014 avec la mise en place du site « ärvirschléi », l'organisation des hearing, et des forum de discussion.
  Enfin, il met en garde devant toutes les difficultés soulevées par l'attitude du CSV. Le DP souhaite que le consensus sur le texte et la procédure soit respecté.

- M. Marc Baum rappelle qu'il était le seul membre à s'abstenir lors de l'adoption du rapport de la Commission en juin 2018. Au sujet de l'issue du référendum de 2015, selon lui, d'une part les questions n'étaient pas si clairement formulées, d'autre part, une partie de l'électorat a interprété le référendum comme une occasion de se prononcer pour ou contre le Gouvernement. « déi lénk » pourraient s'imaginer un référendum consultatif qui s'apparenterait à un sondage, à l'issue duquel la Chambre des Députés aurait une mission claire.
  L'orateur s'interroge par ailleurs sur la suite de la procédure, et notamment sur la campagne qui devrait débuter en automne et le caractère informatif ou consultatif de celle-ci.
- Mme Josée Lorschée rappelle l'accord de « déi gréng » sur le texte et souhaite revenir à l'approche convenue.

- Mme Simone Beissel met en garde devant les conséquences entraînées par le changement de comportement du CSV.

[1] 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.

- Selon M. Sven Clement, les « piraten » pourraient être d'accord pour « sauver » et voter le texte de la nouvelle Constitution, mais à condition d'ouvrir une campagne de consultation après le vote et de traiter les questions soulevées par les citoyens.

- En réponse à ces interventions, M. le Président dit approuver l'idée de voter le texte, quitte à le perfectionner par la suite.

  Il évoque part ailleurs la note du 19 mars 2019, adressée par la Commission à la Conférence des Présidents concernant l'organisation de la campagne de sensibilisation dans le cadre du référendum sur la nouvelle Constitution. Il ressort de cette note qu'il convient de distinguer deux campagnes :
  - La première campagne poursuit un but d'information et d'explication, mais aussi de consultation. Selon le bilan de cette campagne, la Commission tirera les conclusions qui s'imposent, le cas échéant procédera à des adaptations ponctuelles.
  - La deuxième campagne, à savoir celle qui fait suite au premier vote constitutionnel et qui précède le référendum, pourra être davantage politisée.

  En tout état de cause, il faudra clarifier le processus et les objectifs avant de lancer la campagne. M. le Président est d'avis qu'il reste possible de trouver un consensus et il demande au CSV de trancher, pour le mois de septembre, la question de savoir si la tenue du référendum consultatif est une condition *sine qua non.* Dans l'attente, il est proposé de mettre la campagne d'information et de consultation en suspens.

## 5. 7414B Proposition de révision de l'article 95ter de la Constitution

Le rapporteur, M. Léon Gloden, rappelle que la proposition de loi n°7414B devait initialement être amendée sur deux points :
- D'une part, en prévoyant une disposition qui règle les effets des arrêts de la Cour Constitutionnelle, et
- D'autre part, en prévoyant la possibilité d'élargir les compétences de la Cour Constitutionnelle.

Le projet de lettre d'amendement, diffusé par courrier électronique le 16 juillet 2019 et repris en annexe, reprend ces deux modifications.

Outre les modifications mentionnées, le rapporteur s'interroge sur l'opportunité de modifier en parallèle l'article 57 de la Constitution, afin de reprendre une partie des dispositions inscrites à l'article 68 de la proposition de révision n°6030, selon lesquelles la Cour Constitutionnelle sera le juge de la régularité des opérations de validation des élections législatives par la Chambre des Députés.

M. le Président propose de limiter les amendements à l'article 95*ter*.
En effet, comme il est précisé au commentaire de l'amendement du paragraphe 2, le législateur pourra doter la Cour Constitutionnelle d'attributions supplémentaires. La proposition de révision n°6030 dispose déjà que la Cour Constitutionnelle sera le juge de la régularité des opérations de validation des élections législatives par la Chambre des Députés. Ainsi, la vérification des pouvoirs des membres de la Chambre des Députés, effectuée par le Parlement même, se fera sous le contrôle de la Cour Constitutionnelle.
Par le biais de l'amendement précité, le législateur pourrait aligner les dispositions applicables en matière d'élections européennes sur celles applicables en matière d'élections législatives.

La Commission approuve cette approche.

## 6. Divers

Les prochaines réunions auront lieu :

- Le mardi 17 septembre 2019 à 15h30
  Ordre du jour :
  Projet de loi n°6961 – Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires.

- Le mardi 24 septembre 2019 à 15h30
  Ordre du jour :
  Proposition de révision n° 6030 : Echange de vues sur la continuation des travaux

Luxembourg, le 18 juillet 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexes :

Annexe 1 – Projet de loi n°6961 - Texte et commentaires des amendements parlementaires

Annexe 2 - Note à l'attention de la Conférence des Présidents (19.03.2019)

Annexe 3 - 7414B - Proposition de révision de l'article 95*ter* de la Constitution - Projet de lettre d'amendements

# TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

PROJET DE LOI

portant

**1. création de l'Autorité nationale de sécurité et**

**2. modification**

**1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;**

**2) du Code pénal**

## OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

- Les amendements parlementaires repris ci-dessous tiennent compte de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 13 novembre 2018, ainsi que de l'avis rectificatif du Conseil d'Etat de l'avis complémentaire du 13 novembre 2018, daté du 27 novembre 2018.
- La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se fait siennes les observations du Conseil d'Etat relatives aux articles suivants :
  - article 2, point 13 devenant le point 16 ;
  - article 10, alinéa 3 nouveau ;
  - article 14, alinéa 2, lettre g) ;
  - article 21, paragraphe 1er ;
  - article 22, paragraphe 1er nouveau ;
  - intitulé de l'article 28 ;
  - article 28, paragraphes 4 et 5 ;
  - article 29, paragraphes 1er et 3, alinéa 1er ;
  - article 31, lettre h) ;
  - article 32, paragraphe 2, alinéas 1er et 4 ;
  - article 34 ;
  - suppression de l'article 35.
- Des erreurs matérielles ont été redressées aux articles suivants :
  - article 8*bis*, lettre m) ;
  - article 14, alinéa 2, lettre b) ;
  - article 27, paragraphe 3.
- A l'article 27, paragraphe 6, alinéa 3, il est procédé à une adaptation du renvoi pour refléter le changement de numérotation des articles qui est intervenu. Il s'agit d'un simple redressement d'une erreur matérielle.
- L'adverbe multiplicatif *bis* est mis en italique à travers l'ensemble du texte.

*Amendement 1*

A l'article Ier, point 1°, l'article 2 est amendé comme suit :

1° Le point 1 est amendé comme suit :

« 1. « Autorité nationale de sécurité » : l'autorité ~~**chargée de veiller à la sécurité**~~ **responsable des dispositions de sécurité destinées à assurer la protection** des pièces classifiées. »

2° Il est inséré un nouveau point 9 libellé comme suit et les points subséquents sont renumérotés en conséquence :

**« 9. « Certificat de sécurité » : document établi par l'autorité nationale de sécurité sur base de l'habilitation de sécurité et servant de justification d'habilitation. »**

3° Le point 9, devenant le point 10, prend la teneur suivante :

**« 10.** ~~**9.**~~ « Homologation » : déclaration formelle par l'autorité nationale de sécurité qu'un système d'information **et/ou un lieu** répond**ent** aux exigences des règlements de sécurité en vigueur. »

4° Il est inséré un nouveau point 13 libellé comme suit et les points subséquents sont renumérotés en conséquence :

**« 13**. **« Organe de gestion de l'entité publique ou privée » : personne ou groupe de personnes qui sont autorisés à représenter légalement l'entité. »**

5° Il est inséré un nouveau point 15 libellé comme suit et les points subséquents sont renumérotés en conséquence :

**« 15. « Pièce classifiée » : toute pièce dont la divulgation pourrait porter atteinte à des degrés divers aux intérêts de l'Etat. »**

6° Le point 14, devenant le point 17, est amendé comme suit :

**« 14.** « ~~**Utilisation**~~ **Accès** » : la prise de connaissance, la détention, la conservation, le traitement, la communication, la diffusion, la reproduction, la transmission ou le transport de la pièce classifiée. »

7° Le point 15, devenant le point 18, est amendé comme suit :

**« 18.** ~~**15.**~~ « Zone de sécurité » : le lieu**, homologué par l'autorité nationale de sécurité,** affecté principalement au traitement et à la conservation de pièces classifiées et protégées par un système de sécurité destiné à empêcher l'accès de toute personne non autorisée. »

8° Il est inséré un nouveau point 19 libellé comme suit :

**« 19. « Accord de sécurité » : engagement réciproque que le Grand-Duché de Luxembourg a conclu avec un autre Etat ou avec une organisation internationale qui a pour objet la protection des pièces classifiées et qui a été approuvé par la Chambre des députés. »**

9° Il est inséré un nouveau point 20 libellé comme suit :

**« 20. « Lieu et système d'informations sensibles » : tout lieu et système d'informations non-classifiés qui nécessitent une protection particulière.** »

*Commentaire*

Dans un souci de précision, de compréhension et d'adaptation aux dispositions actuellement en vigueur il est procédé, d'une part, à l'adaptation des définitions de l'« autorité nationale de sécurité », de l'« homologation » et de la « zone de sécurité » et, d'autre part, à l'ajout des définitions du « certificat de sécurité », de l'« organe de gestion de l'entité publique ou privée », de la « pièce classifiée », de l'« accord de sécurité » et des « lieu et système d'informations sensibles ». « Utilisation » est enfin remplacé par « accès », plus englobant et permettant de tenir compte de la mise en place d'une zone de sécurité de classe I où le simple fait d'entrer

dans cette zone constitue déjà un accès potentiel à des pièces classifiées, même sans utilisation ou manipulation de celles-ci sous quelque forme que ce soit.

*Amendement 2*

A l'article I^er^, point 2°, l'article 3 est amendé comme suit :

1° A l'alinéa 1^er^, la phrase liminaire prend la teneur suivante :

« Peuvent faire l'objet d'une classification les pièces~~, sous quelque forme que ce soit,~~ dont l'utilisation inappropriée est susceptible de porter atteinte à l'un des intérêts suivants: ».

2° La lettre a) du même alinéa est amendée comme suit :

« a) la sécurité nationale ou la sécurité des Etats ~~étrangers~~ ou des organisations internationales ou supranationales avec lesquelles le Luxembourg poursuit des objectifs communs sur base d'accords ou de conventions bilatéraux et multilatéraux; ».

*Commentaire*

Les modifications apportées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle visent à enlever des précisions superfétatoires avec comme objectif de clarifier et d'alléger le texte.

*Amendement 3*

A l'article I^er^, point 3°, l'article 5, alinéa 1^er^, est complété par la lettre g) dont la teneur est la suivante :

« **g) le directeur de l'autorité nationale de sécurité et les agents du groupe de traitement ou d'indemnité A1 de l'autorité nationale de sécurité qu'il délègue à cette fin.** ».

*Commentaire*

L'ajout de la lettre g) répond au besoin constaté dans la pratique du directeur de l'autorité nationale de sécurité et des agents du groupe de traitement ou d'indemnité A1 de l'autorité nationale de sécurité qu'il délègue à cette fin de pouvoir procéder à une opération de classification, de déclassement ou de déclassification.

*Amendement 4*

A l'article I^er^, point 4°, l'article 6, alinéa 1^er^, prend la teneur suivante :

« Les pièces qui ont été classifiées~~, sous quelque forme que ce soit,~~ en application de conventions ou de traités internationaux en matière d'échange et de protection réciproque de pièces classifiées qui lient le Luxembourg, conservent le niveau de classification qui leur a été attribué. »

*Commentaire*

La modification apportée par la Commission vise à clarifier et à alléger le texte.

*Amendement 5*

A l'article I^er^, point 6°, l'article 6*bis* est amendé comme suit :

« **Art. 6*bis*. – *Manipulation des pièces classifiées***

Les autorités visées à l'article 5 veilleront, dans leur administration respective, à ce que ~~toute~~ **la** création, **l'**enregistrement, **la** duplication, **la** transmission, **le** déclassement, **la** déclassification et **la** destruction des pièces classifiées du niveau « CONFIDENTIEL LUX », « SECRET LUX » et « TRES SECRET LUX » soit consigné dans **des** ~~un~~ registre**s** dont les modalités sont fixées par règlement grand-ducal. »

*Commentaire*

Outre quelques adaptations d'ordre formel, la modification principale vise à refléter le fait que les pièces classifiées du niveau « TRES SECRET LUX » sont consignées dans un registre différent des pièces classifiées du niveau « CONFIDENTIEL LUX » et « SECRET LUX », avec des modalités spécifiques.

*Amendement 6*

A l'article I^er^, point 8°, l'article 8 est amendé comme suit :

1° L'alinéa 1^er^ prend la teneur suivante :

« Les pièces classifiées doivent faire l'objet de mesures de sécurité, notamment lors de leur élaboration, **conservation,** consultation, reproduction, transmission et destruction, selon les modalités ci-après. »

2° L'alinéa 4 est amendé comme suit :

« Les pièces classifiées „SECRET LUX" et „TRES SECRET LUX" ne peuvent être conservées ou **accédées** ~~utilisées~~ que dans des zones de sécurité spécifiquement aménagées et protégées. »

*Commentaire*

La notion de « conservation » des pièces classifiées est rajoutée à l'énumération à l'alinéa 1^er^ pour réparer un oubli dans la mesure où l'article 8 développe dans la suite les modalités y relatives.

A l'alinéa 4, le recours au verbe « accéder », en lieu et en place de « utiliser », se justifie par le fait que celui-ci est plus englobant et permet de tenir compte de la mise en place d'une zone de sécurité de classe I où le simple fait d'entrer dans cette zone constitue déjà un accès potentiel à des pièces classifiées, même sans utilisation ou manipulation de celles-ci sous quelque forme que ce soit.

*Amendement 7*

A l'article I^er^, point 9°, l'article 8*bis* est amendé comme suit :

1° L'alinéa 1^er^ prend la teneur suivante :

« Au sein de chaque administration publique, établissement public, entreprise publique ou entreprise privée au sein desquels des pièces classifiées sont **accédées** ~~manipulées~~, est désigné à la fonction d'officier de sécurité par le ministre compétent ou par l'organe de gestion de l'entité privée concernée, un agent titulaire d'une habilitation de sécurité d'un niveau approprié. Au sein des services qui relèvent de la compétence du procureur général d'Etat, la désignation de l'officier de sécurité relève du procureur général d'Etat. »

2° Il est inséré un alinéa 2 nouveau dont la teneur est la suivante :

**« L'autorité nationale de sécurité est informée dans un délai de 5 jours ouvrables de toute désignation ou changement d'officier de sécurité. »**

3° L'alinéa 2 initial, devenant l'alinéa 3, est amendé comme suit :

« L'officier de sécurité est seul habilité à instaurer des zones de sécurité et à définir les modalités d'accès**, conformes aux règles et consignes définies par l'autorité nationale de sécurité,** aux lieux relevant de sa responsabilité et où se trouvent des pièces classifiées. »

4° A l'alinéa 3 initial, devenant l'alinéa 4, la lettre b) est amendée comme suit :

« b) **mettre en œuvre ~~fixer~~** les règles et consignes de sécurité **de l'autorité nationale de sécurité ~~à mettre en œuvre~~** concernant les personnes et les informations ou supports classifiés à l'intérieur de l'établissement concerné, et en contrôler **~~son~~ l'**application pratique ; ».

5° La lettre d) du même alinéa prend la teneur suivante :

« d) conserver les **~~originaux des~~** certificats de sécurité des personnes habilitées qui relèvent de leur compétence ; ».

6° La lettre g) du même alinéa est amendée comme suit :

« g) notifier à l'autorité nationale de sécurité**, au plus tard pour le 31 janvier,** un relevé annuel **de l'année calendrier qui précède** des personnes qui ne requièrent plus d'habilitation de sécurité ; ».

7° La lettre l) du même alinéa est amendée comme suit :

« l) veiller au respect des dispositions légales et réglementaires en matière **~~de manipulation~~ d'accès**, de conservation, de reproduction et de destruction des informations classifiées ; ».

8° La lettre n) du même alinéa est amendée comme suit :

« n) s'occuper de la gestion et de la mise à jour des annexes de sécurité dans le cadre des contrats **classifiés** impliquant la détention d'informations ou de supports classifiés. ».

9° Il est proposé d'introduire un alinéa 5 nouveau qui est libellé comme suit :

**« Un officier de sécurité adjoint peut être désigné selon les mêmes modalités de l'article 8*bis* que l'officier de sécurité. L'officier de sécurité peut se faire assister dans ses missions par l'officier de sécurité adjoint. La désignation d'un officier de sécurité adjoint n'est pas de nature à décharger l'officier de sécurité des responsabilités qui lui sont conférées en application de la présente loi.** »

*Commentaire*

La Commission propose de recourir au verbe « accéder » à l'alinéa 1er en remplacement du verbe « manipuler », de signification plus restrictive. De même, le mot « accès » est retenu à la lettre l) de l'alinéa 3 initial devenant l'alinéa 4.

Il est introduit un alinéa 2 nouveau précisant que l'autorité nationale de sécurité sera informée dans un délai de cinq jours ouvrables de toute désignation ou changement d'officier de sécurité. L'autorité nationale de sécurité ne dispose en effet pas de moyens lui permettant de savoir qu'un changement d'officier de sécurité est intervenu.

L'alinéa 2 initial devenant l'alinéa 3 est complété de sorte à refléter clairement que les règles et consignes en matière de sécurité sont définies par l'autorité nationale de sécurité et que l'officier de sécurité doit se mouvoir dans le cadre ainsi fixé.

La lettre b) de l'alinéa 3 initial devenant l'alinéa 4 reflète le fait que l'officier de sécurité applique les règles et consignes en matière de sécurité fixées par l'autorité nationale de sécurité et ne les fixe pas lui-même, ceci afin de garantir un niveau de sécurité uniformément élevé sur base des standards de règles et consignes de sécurité élaborés par l'autorité nationale de sécurité.

La modification apportée à la lettre d) vise à enlever une précision superfétatoire et à clarifier et alléger ainsi le texte.

Les modifications apportées à la lettre g) visent à préciser l'obligation incombant à l'officier de sécurité.

La modification apportée à la lettre n) est motivé par un souci de cohérence avec l'article 15*bis*.

Il est ajouté un alinéa 5 nouveau qui précise qu'un officier de sécurité adjoint peut être désigné pour assister l'officier de sécurité dans ses tâches. Dans l'hypothèse de la nomination d'un officier de sécurité adjoint, la responsabilité des missions conférées par l'article 8*bis* à l'officier de sécurité n'est pas déléguée à l'officier de sécurité adjoint mais continue de résider entièrement avec l'officier de sécurité, ce dernier ne pouvant être déchargé des responsabilités qui lui sont conférées par la présente loi.

*Amendement 8*

A l'article I[er], point 10°, l'article 9 prend la teneur suivante :

1° Il est inséré un alinéa 3 nouveau libellé comme suit :

> **« La personne ayant accès à une pièce classifiée « RESTREINT LUX » sera informée par l'officier de sécurité des règles et consignes en matière de protection des pièces classifiées. »**

2° L'alinéa 3 initial, devenant l'alinéa 4, est amendé comme suit :

> « Le besoin d'en connaître ou de les recevoir est déterminé par le chef d'administration ou l'organe de gestion de l'entité **publique ou** privée dont relève la personne ayant l'intention d'avoir accès aux pièces classifiées. »

*Commentaire*

La Commission propose d'ajouter un alinéa 3 nouveau pour préciser que même dans le cas de figure d'une pièce classifiée « RESTREINT LUX » pour l'accès à laquelle le besoin d'en connaître ou de la recevoir suffit, la personne ayant accès à ce genre de pièce devra être informée, initialement et après intervalles réguliers, des règles et consignes en matière de protection des pièces classifiées.

L'ajout effectué à l'alinéa 4 nouveau permet de couvrir tous les scénarios dans lesquels une personne peut être amené à avoir un besoin de recevoir des pièces classifiées ou d'en connaître.

*Amendement 9*

A l'article I[er], point 12°, l'article 11, alinéa 7, est amendé comme suit :

> « Les pièces classifiées au niveau « RESTREINT LUX » peuvent, outre les moyens exposés ~~**aux**~~ **à l'**alinéa~~**s 4 et**~~ 6, être transportées par des services postaux ou par des services de courrier commercial par voie de courrier recommandé avec accusé de réception. »

*Commentaire*

La Commission propose de modifier l'alinéa 7 de l'article 11 de sorte à faire référence aux seuls moyens de transmissions des pièces classifiées du niveau « SECRET LUX » et du niveau « CONFIDENTIEL LUX » et d'abandonner la référence aux moyens de transmission des pièces classifiées du niveau « TRES SECRET LUX » plus restrictifs, dans la mesure où l'objectif poursuivi par l'alinéa 7 est de déterminer les moyens de transmission des pièces classifiées du niveau « RESTREINT LUX » qui sont les moins contraignants.

*Amendement 10*

A l'article I[er], point 13°, l'article 12, alinéa 1[er], est modifié comme suit :

« Il est institué, sous l'autorité du Premier ministre, Ministre d'Etat, une commission appelée à :

a) aviser les projets de régulation ayant trait à des pièces classifiées préparés par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'informations telle **que** prévue par l'arrêté grand-ducal du ~~**10 février 2015**~~ **9 mai 2018** portant fixation de la gouvernance en matière de gestion de la sécurité de l'information ;

~~**b) contribuer à la mise en place des systèmes d'informations classifiées dans le contexte de projets lui soumis;**~~

**b)** ~~**c)**~~ assurer la liaison avec les instances correspondantes assumant les mêmes tâches dans les organisations internationales, intergouvernementales ou supranationales ;

**c)** ~~**d)**~~ suivre l'évolution des techniques en la matière ;

**d)** ~~**e)**~~ suivre l'évolution des menaces en matière de protection des pièces classifiées. »

*Commentaire*

En ce qui concerne la lettre a), le Conseil d'Etat fait remarquer que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale, ce dernier a été transformé en une administration de l'Etat. De ce fait, un arrêté grand-ducal, trouvant son fondement dans l'article 76 de la Constitution, ne saurait dépasser le cadre de l'organisation du Gouvernement pour conférer de nouvelles attributions, non prévues par la loi, à une administration. Le Conseil invite de ce fait le législateur à insérer un article dans le présent projet de loi afin de modifier la loi précitée du 23 juillet 2016 aux fins d'ajouter aux missions du Haut-Commissariat à la Protection nationale celle d'assurer la fonction d'agence nationale de la sécurité des systèmes de l'information (ANSSI). La Commission souscrit à la position exprimée par le Conseil d'Etat mais donne à considérer qu'une réflexion générale sur la gouvernance en matière de sécurité des systèmes d'information s'impose afin de dégager une approche cohérente qui englobe tous les acteurs impliqués et d'élaborer à l'issue de cette réflexion un nouveau projet de loi portant modification du cadre légal actuel en matière de sécurité des systèmes de l'information. A cela s'ajoute que l'auteur du texte a été confronté à une recommandation similaire du Conseil d'Etat dans l'avis complémentaire sur le projet de loi n°7314 portant transposition de la directive (UE) 2016/1148 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union européenne (« directive NIS »). Dans le cadre de ce projet de loi, le législateur a suggéré également de ne pas réserver à ce stade une suite favorable à cette recommandation. En effet, le processus visant à modifier le cadre légal actuel en matière de sécurité des systèmes d'information aurait risqué de retarder encore davantage l'adoption du projet de loi portant transposition de la directive NIS alors que le délai de transposition est déjà largement dépassé. Afin d'avancer de manière cohérente en la matière, il est suggéré, à ce stade, de procéder de la même manière dans la loi en projet.

La Commission suggère également de supprimer la lettre b) de l'article 12 et de l'insérer dans l'article 20 consacré aux missions de l'ANS. Il s'agit en effet d'une compétence qui est d'ores et déjà exercée par l'ANS et qu'il est envisagé de maintenir parmi ses missions comme c'est également l'ANS qui homologuera les systèmes d'informations classifiées mis en place. En changeant l'emplacement de ce texte qui figurait sous la lettre b), la Commission se fait sienne la position exprimée par le Conseil d'Etat de retourner à l'ancien libellé qui est plus précis. Du fait de la suppression de la lettre b), l'énumération subséquente change en conséquence.

*Amendement 11*

A l'article I$^{er}$, point 15°, l'article 14 est amendé comme suit :

1° L'alinéa 1er prend la teneur suivante :

« Pour assurer la protection des intérêts énumérés à l'article 3, toutes les personnes exerçant un emploi, une fonction ou occupant un grade qui comportent l'**accès ~~utilisation~~ à** de**s** pièces classifiées, y compris celles émises par des organisations internationales dans le cadre des règles de sécurité les concernant, l'accès à des locaux, des bâtiments ou des sites où sont créées, traitées ou conservées des pièces classifiées ou qui participent à l'exécution d'un contrat classifié ou d'un marché public qui comporte l'utilisation de pièces classifiées doivent être titulaires d'une habilitation de sécurité. »

2° Il est inséré un alinéa 3 nouveau qui est libellé comme suit :

« **Les personnes qui ont accès à des pièces classifiées et qui sont exemptes, selon l'article 14, de l'obligation d'être titulaire d'une habilitation de sécurité, sont informées des règles et consignes en matière de protection des pièces classifiées par l'autorité nationale de sécurité et signent la déclaration prévue à l'article 18.** »

*Commentaire*

La modification apportée à l'alinéa 1er permet de tenir compte de la mise en place d'une zone de sécurité de classe I où le simple fait d'entrer dans cette zone constitue déjà un accès potentiel à des pièces classifiées, même sans utilisation ou manipulation de celles-ci sous quelque forme que ce soit.

Par l'introduction de l'alinéa 3 nouveau, la Commission précise que les personnes qui sont exemptes de l'obligation d'être titulaire d'une habilitation de sécurité sur la base du présent article seront néanmoins informées des règles et consignes en matière de protection des pièces classifiées par l'autorité nationale de sécurité.

*Amendement 12*

A l'article Ier, point 16°, l'article 15 prend la teneur suivante :

« **Art. 15. –** ***Conditions*** **de délivrance ~~*d'octroi,*~~** ***de renouvellement ou de*** **retrait ~~*délivrance*~~**

(1) Une habilitation de sécurité peut être délivrée ou renouvelée à :

a) une personne physique qui présente des garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté, la fiabilité et l'intégrité ;

b) une personne morale qui présente des garanties suffisantes, quant aux moyens matériels et techniques et aux méthodes utilisées pour protéger les pièces classifiées et quant à la discrétion, la loyauté, la fiabilité et l'intégrité des **personnes ~~organes~~** susceptibles d'avoir accès à ces pièces.

L'habilitation de sécurité n'est délivrée ou renouvelée qu'aux personnes qui ont fait l'objet d'une enquête de sécurité.

(2) Une habilitation de sécurité peut être retirée à une personne physique ou morale qui ne présente plus les garanties suffisantes définies au paragraphe 1er.

Le retrait d'une habilitation de sécurité est soumis à la procédure d'enquête de sécurité ultérieure.

**(3) Une habilitation de sécurité pour des pièces classifiées nationales et de l'Union européenne peut être délivrée à un non-ressortissant dans les mêmes conditions et selon les mêmes critères que les ressortissants luxembourgeois, si le non-ressortissant a résidé de manière ininterrompue pendant 10 années sur le territoire national pour une habilitation de sécurité du niveau « TRES SECRET » et pendant 5 années pour une habilitation de sécurité du niveau « SECRET ».**

**(4) L'autorité nationale de sécurité est en droit de facturer, selon un barème arrêté par la commission consultative instaurée par l'article 12 et au profit de la Trésorerie générale de l'Etat, les habilitations de sécurité émises au profit de personnes morales privées et des personnes physiques employées par ces personnes morales.** »

*Commentaire*

L'intitulé de l'article 15 est amendé de sorte à refléter exactement le contenu de celui-ci.

L'amendement apporté à la lettre b) du paragraphe 1er tient compte du fait que les garanties exigées ne peuvent pas être fournies par les organes de gestion de la personne morale mais seulement par les personnes concernées.

Il est ajouté un paragraphe 3 nouveau qui vise à couvrir une situation de plus en plus fréquente dans la pratique lorsque des ressortissants étrangers sont amenés à solliciter une habilitation de sécurité pour pouvoir accéder à des pièces classifiées nationales et de l'Union européenne. Bien souvent les pays d'origine de ces personnes ne sont plus en mesure d'entreprendre les vérifications qui s'imposent comme le lien avec le pays d'origine est distendu et que l'autorité nationale de sécurité du Luxembourg est mieux placée pour vérifier si cette personne remplit les conditions requises en vue de l'obtention d'une habilitation de sécurité. Il est de ce fait proposé de compléter le présent projet de loi par une telle disposition. Il convient de noter que l'Union européenne autorise cette manière de faire à condition qu'elle soit explicitement prévue par la législation nationale.

La Commission propose enfin d'ajouter un paragraphe 4 nouveau qui poursuit l'objectif de limiter dans la mesure du possible l'inflation des demandes d'obtention d'habilitations de sécurité des personnes morales alors que le besoin réel n'apparaît pas toujours clairement, ou tout au moins à instaurer une compensation au profit du budget de l'Etat en contrepartie des ressources investies en vue de la délivrance de ces habilitations de sécurité. Il convient de noter qu'il s'agit d'une pratique qui existe déjà au niveau de certains pays (Autriche, Belgique, Portugal).

*Amendement 13*

A l'article Ier, point 17°, l'article 15*bis* est complété par des paragraphes 2 à 4 nouveaux libellés comme suit :

« **(2) Les parties aux contrats classifiés respectivement projets classifiés sont liés par les aspects de sécurité et les instructions de sécurité de ces contrats et projets classifiés.**

**(3) Une personne morale ou physique peut être écartée, temporairement ou définitivement, directement ou indirectement de la passation de contrats classifiés ou de marchés publics en relation avec des pièces classifiées ou nécessitant l'accès à des pièces classifiées, sur avis motivé de l'autorité nationale de sécurité.**

**(4) Des habilitations conditionnelles et temporaires pour des personnes physiques et morales, afin de permettre la participation à un marché public ou un contrat classifié, peuvent être émises par l'autorité nationale de sécurité.** »

*Commentaire*

Les dispositions en question concernent des cas apparus dans la pratique et pour lesquels la base légale faisait défaut. Les trois paragraphes nouveaux visent à remédier à cette situation.

*Amendement 14*

A l'article Ier, point 19°, l'article 17 est complété par un alinéa 4 nouveau :

« **L'autorité nationale de sécurité peut proposer la prorogation de la validité d'une habilitation de sécurité existante pour une durée de douze mois au maximum lorsqu'elle a reçu une demande de renouvellement de l'habilitation de sécurité et le questionnaire de sécurité correspondant avant l'expiration de l'habilitation de sécurité mais que l'enquête de sécurité requise n'est pas encore achevée à ce moment.** »

*Commentaire*

La Commission propose d'ajouter un nouvel alinéa 4 afin d'adresser la situation où en raison de la durée de l'enquête de sécurité, le renouvellement de l'habilitation ne peut pas intervenir avant l'expiration de l'habilitation existante. Donner à l'autorité nationale de sécurité la possibilité de proroger l'habilitation de sécurité existante pour une durée maximale de douze mois représente une manière pragmatique pour éviter un impact négatif sur la personne requérant un renouvellement de son habilitation de sécurité.

*Amendement 15*

A l'article I[er], point 20°, l'article 18 prend la teneur suivante :

« **Art. 18.** – ***Instructions relatives à la protection des pièces classifiées***

Toute personne habilitée sera informée par l'officier de sécurité désigné, au moment de la remise **de la copie du certificat de sécurité** ~~**de la copie de l'habilitation**~~ et par la suite, à intervalles réguliers, des règles et consignes en matière de protection des pièces classifiées.

Au moment de la remise **de la copie du certificat de sécurité** ~~**d'une copie de l'habilitation**~~, la personne habilitée doit signer une déclaration confirmant qu'elle a reçu ces instructions et préciser qu'elle s'engage à les respecter. »

*Commentaire*

La Commission propose de remplacer « copie de l'habilitation » par « copie du certificat de sécurité » comme le certificat de sécurité est le seul document transmis par l'autorité nationale de sécurité à l'officier de sécurité et que ce dernier garde dans ses dossiers en vertu des dispositions de l'article 8*bis*.

*Amendement 16*

A l'article I[er], point 22°, l'article 20 est amendé comme suit :

1° La lettre a) est complétée de la façon suivante :

« a) veiller à la sécurité des pièces classifiées **et des systèmes d'informations classifiées** dans les entités civiles et militaires ; ».

2° La lettre e) est complétée de la façon suivante :

« e) procéder à des inspections périodiques relatives à la sécurité des pièces classifiées **et des systèmes d'informations classifiées** et en informer la commission consultative prévue à l'article 12 ; ».

3° Il est proposé d'introduire des lettres j) à l) nouvelles libellées comme suit :

**« j) conseiller les administrations, services et établissements publics dans l'application des mesures de protection des pièces classifiées ;**

**k) contribuer à des groupes de travail et/ou des missions relatifs à la sécurité physique de lieux et de systèmes d'informations sensibles ;**

**l) assurer la sensibilisation à la sécurité de l'information classifiée de toutes les personnes ayant accès à des informations classifiées, y compris celles étant exemptes d'habilitation de sécurité par la présente loi**. ».

*Commentaire*

Les ajouts aux lettres a) et e) reflètent l'importance croissante accordée à la sécurité des systèmes d'informations classifiées qui figure désormais parmi les missions de l'ANS.

La Commission suggère d'insérer en tant que lettre j) nouvelle, la lettre b) de l'article 12. Il s'agit en effet d'une compétence qui est d'ores et déjà exercée par l'ANS et qu'il est envisagée de maintenir parmi ses missions comme c'est également l'ANS qui homologuera les systèmes d'informations classifiées mis en place. En y insérant la disposition de la lettre b), la Commission se fait sienne la position exprimée par le Conseil d'Etat de retourner à l'ancien libellé.

La lettre k) nouvelle complète les missions de l'ANS en ce qu'elle lui confère la fonction de conseil sur la sécurité d'installations qui, sans contenir des informations classifiées, contiennent des informations qualifiées de sensibles. Il peut s'agir par exemple d'ambassades.

La Commission propose enfin d'insérer une lettre l) nouvelle qui reflète la nécessité de sensibiliser toutes les personnes ayant accès à des informations classifiées à la sécurité de cette information, qu'elles soient dispensées de l'obligation d'obtenir une habilitation de sécurité au sens de l'article 14 ou non.

*Amendement 17*

A l'article I^er^, point 26°, l'article 24 est amendé comme suit :

« Les fonctionnaires de l'Etat et employés de l'Etat affectés à l'ANS doivent être titulaires d'une habilitation de sécurité du niveau « SECRET » **au moins**. »

*Commentaire*

Cette modification vise à donner la flexibilité nécessaire pour pouvoir tenir compte des cas de figure où l'autorité nationale de sécurité doit se doter d'inspecteurs pouvant faire des audits de sécurité au niveau « TRES SECRET » voire « ATOMAL ».

*Amendement 18*

A l'article I^er^, point 28°, l'article 21, paragraphe 4, devenant l'article 26, paragraphe 4, prend la teneur suivante :

« (4) Dans le cadre des enquêtes de sécurité, l'**ANS ~~autorité nationale de sécurité~~** peut recueillir des données relatives à l'état civil, à la solvabilité, à la situation sociale et professionnelle tant actuelle que passée, à la fiabilité et à la réputation, et à la vulnérabilité à l'égard de pressions de la personne pour laquelle l'habilitation de sécurité est sollicitée.

L'**ANS ~~autorité nationale de sécurité~~** peut également s'adresser par écrit au chef de l'administration ou à l'organe de gestion de l'entité **publique ou** privée dont relève la personne pour avoir des renseignements professionnels, qui répond par écrit à cette demande. »

*Commentaire*

Le paragraphe 4 est complété par l'insertion d'une référence à l'entité publique afin de couvrir toutes les situations professionnelles dans le cadre desquelles des enquêtes de sécurité peuvent être entreprises.

*Amendement 19*

A l'article I^er^, point 29°, l'article 27, paragraphe 5, est modifié comme suit :

« (5) Si l'ANS le juge nécessaire à l'analyse du dossier, l'enquêteur demande à l'intéressé de se présenter à un entretien. **Des entretiens, librement consentis, peuvent également être menés avec d'autres personnes qui sont en mesure de porter un jugement objectif sur les antécédents, les activités, la loyauté, l'intégrité et la fiabilité de l'intéressé**. »

*Commentaire*

Le paragraphe 5 est complété pour prévoir la possibilité d'étendre le cercle des personnes pouvant être consultées dans le cadre d'une enquête de sécurité. Cette formulation est reprise de la décision 2013/488/UE du 23 septembre 2013 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne (annexe I, point 11.e). Il est précisé que la personne en question est libre de donner son consentement à un tel entretien ou non.

*Amendement 20*

A l'article I[er], point 31°, l'article 29, paragraphe 3, alinéa 2, prend la teneur suivante :

« Après l'effacement des données à caractère personnel et dans un but de retraçage et de protection des preuves, une fiche succincte sera conservée pendant un délai de **dix ~~cinq~~** ans. »

*Commentaire*

La modification du délai de conservation de la fiche succincte doit permettre à l'autorité nationale de sécurité d'avoir accès, le cas échéant, à certaines informations pertinentes concernant une personne demandant une habilitation de sécurité du niveau « TRES SECRET », ceci notamment pour pouvoir disposer des informations relatives à un retrait ou un refus antérieur d'une habilitation de sécurité dont il devra être tenu compte dans l'analyse d'une nouvelle demande d'obtention d'une habilitation de sécurité.

*Amendement 21*

A l'article I[er], point 32°, l'article 31 est complété par les lettres n) à p) nouvelles libellées comme suit :

« **n) l'existence d'un ou de plusieurs incidents de sécurité ;**

**o) le fait d'avoir ou avoir eu des comportements de nature à entraîner un risque de vulnérabilité au chantage ou à des pressions ;**

**p) le fait d'avoir fait preuve, en acte ou en parole, d'un manque d'honnêteté, de loyauté ou de fiabilité ou de s'être montré indigne de confiance.** ».

*Commentaire*

La Commission propose de compléter la liste des critères d'appréciation par les lettres n) à p) nouvelles pour être cohérente avec les directives de l'OTAN en matière de sécurité et avec la décision 2013/488/UE, qui prévoient les mêmes critères d'appréciation.

*Amendement 22*

A l'article I[er], point 35°, l'article 32, paragraphe 3, est amendé comme suit :

« (3) La personne qui s'est vu refuser ou retirer l'habilitation de sécurité peut, sur demande écrite **et dans un délai de 30 jours à partir de la date de notification du refus ou de retrait de l'habilitation**, à adresser à la commission instituée par le paragraphe 2,

solliciter du Premier Ministre, Ministre d'Etat l'accès au dossier sur lequel est fondée sa décision.

Le requérant pourra, à cette fin, consulter toutes les pièces du dossier à l'exception des pièces révélant ou susceptibles de révéler les sources d'information au sens de l'article 5 de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat **et à l'exception de pièces classifiées d'un niveau pour lequel le requérant n'est pas habilité**. Le contenu essentiel de ces pièces lui est cependant communiqué par écrit.

L'avis émis par la commission à l'intention du Premier Ministre, Ministre d'Etat n'est pas communiqué au requérant. »

*Commentaire*

L'ajout d'un délai a pour objectif d'offrir une période de temps bien délimitée parmi laquelle la personne qui s'est vu refuser ou retirer l'habilitation peut demander d'accéder au dossier à l'appui de cette décision.

En outre, il est proposé de compléter la liste des exceptions à l'accès aux pièces du dossier dans la logique du texte en projet.

*Amendement 23*

A l'article I[er], point 37°, l'article 33, alinéa 2, est amendé comme suit :

« Si le fait a été commis, soit dans l'intention de nuire aux intérêts protégés **décrits à l'article 3 de la présente loi**, soit pour se procurer un avantage illicite, il sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 500 à 250.000 euros. »

*Commentaire*

L'ajout de la référence à l'article 3 vise à préciser à quels intérêts protégés il est fait référence.

*Amendement 24*

L'article III est amendé comme suit :

**Art. III.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du ~~**premier**~~ **sixième** mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*Commentaire*

Il est proposé de reporter l'entrée en vigueur du texte pour tenir compte du fait que la transformation de l'ANS en une administration indépendante nécessite une période de transition plus longue pour sa mise en place, notamment eu égard au cadre du personnel à créer.

Annexe 2

**Note à l'attention de la Conférence des Présidents**
**(19.03.2019)**

**Objet : Organisation de la campagne de sensibilisation dans le cadre du référendum sur la nouvelle Constitution.**

La présente note a été élaborée suite aux réunions de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après la « Commission ») des 5 et 26 février 2019 qui ont porté sur l'organisation de la campagne de sensibilisation qui doit avoir lieu dans le cadre du référendum sur la nouvelle Constitution.

Il est rappelé que l'accord de coalition 2018-2023 prévoit sous le chapitre « Etat et Institutions » :

> « Avant le vote au Parlement et l'organisation subséquent d'un référendum, il y aura une phase de sensibilisation et d'explication organisée par la Chambre des Députés, s'adressant aux citoyens pour les informer et consulter sur le texte proposé. L'ensemble des acteurs institutionnels et politiques, tout comme la société civile y seront associés. Cette phase de la procédure de révision se situera après les élections européennes de mai 2019. »

Durant les deux réunions précitées, les membres de la Commission ont retenu les éléments qui suivent.

Il convient de distinguer deux campagnes :

- La première campagne poursuit un but d'information et d'explication, mais aussi de consultation. Elle doit être neutre et non politisée, même s'il semble difficile d'exclure toute politisation du débat. Idéalement lancée en automne cette année, elle pourrait durer jusqu'à la fin de l'année. Cette campagne sera menée par la Chambre des Députés en tant qu'institution. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, et en particulier les quatre co-rapporteurs y joueront un rôle déterminant.
  Cette campagne sera menée en association étroite avec les médias (presse écrite, médias audiovisuels et médias sociaux) qu'il convient d'impliquer dès la phase préparatoire.
  Selon le bilan de cette campagne, la Commission tirera les conclusions qui s'imposent, le cas échéant procédera à des adaptations ponctuelles.

- La deuxième campagne, à savoir celle qui fait suite au premier vote constitutionnel et qui précède le référendum, pourra être davantage politisée.

Pour cette première campagne,

- la Chambre des Députés devra élaborer ou faire réaliser une série de documents :
  - Le projet de Constitution dans une forme simplifiée ;
  - Un document schématisé expliquant les points essentiels sous forme de questions/réponses ;
  - Une « timeline » graphique retraçant les étapes essentielles de l'élaboration de la nouvelle Constitution.
  - Une version luxembourgeoise du texte de la nouvelle Constitution ;
    A ce sujet il est précisé que le parti LSAP dispose déjà d'une traduction (réalisée par une juriste-linguiste) qui devra être mise à jour.
  - Un texte explicatif, narratif, évoquant notamment :
    - la définition, les objectifs et les valeurs d'une Constitution ;
    - les raisons qui poussent vers une réforme ;
    - un historique du droit constitutionnel luxembourgeois ;
    - un descriptif de la Constitution actuelle, des points conservés et des points modifiés, voire nouveaux ;

        - une présentation objective du contenu de la nouvelle Constitution, suivie, le cas échéant, d'un commentaire ;
        - le processus lié à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution.

      Ce texte devra être rédigé dans une forme simple, sans être trop détaillé, afin d'être accessible au plus grand nombre.

    - Ces textes de vulgarisation pourront être publiés en format papier et en format numérique.

    - La Chambre des Députés devra recourir à des spécialistes de la communication pour l'élaboration de ces textes.

- Par ailleurs, il pourrait être opportun de faire réaliser un ou plusieurs films d'animation sur le modèle de ceux élaborés en 2018 par le « *Zentrum fir politesch Bildung »*, la *Chambre des Députés* et le *Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse*.

- Un site Internet *ad hoc* regroupera tous les documents relatifs à la révision constitutionnelle. Un des sites mis en place en 2015 (ärvirschléi.lu, referendum.lu, verfassung.lu) pourrait être réactivé à cet effet ;

- Afin d'établir un contact direct avec les citoyens, il y a lieu d'organiser des réunions d'information, des conférences, des tables rondes, des forums de discussions, des séances de questions/réponses, selon une répartition thématique et/ou géographique (au niveau national et/ou régional et/ou local). Il faudra chercher le dialogue avec les citoyens et impliquer toutes les tranches d'âge.

- Si les co-rapporteurs y auront certes un rôle à jouer, il faudra cependant confier l'animation de ces réunions et la conduite des débats à des modérateurs, personnes tierces, neutres, expérimentées dans l'organisation de ce type de réunions.

- Il y a lieu d'associer les médias sociaux afin de donner aux citoyens la possibilité de réagir.
- Dans ce contexte, il pourrait être utile de recourir à un outil de veille du type « talkwalker » afin de bénéficier d'un certain « monitoring » des discussions et de détecter, le cas échéant, d'éventuelles dérives.

D'un point de vue du calendrier cette première campagne pourrait se dérouler en plusieurs étapes :

- une première phase pour toutes les explications d'ordre général (textes, films, site internet et forum) et
- une deuxième phase avec les réunions publiques.

Il semble indiqué de former un groupe de travail qui sera en charge de la transposition des propositions décrites ci-dessus.

Annexe 3

Dossier suivi par: Carole Closener
Service des commissions
Tél: +352 466 966 337
Fax: +352 466 966 309
Courriel: cclosener@chd.lu

Madame le Président
du Conseil d'Etat
5, rue Sigefroi
L-2536 Luxembourg

Luxembourg, le 18 juillet 2019

Objet : **7414B** - Proposition de révision de l'article 95*ter* de la Constitution

Madame le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir des amendements à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après « la Commission ») a adoptés dans sa réunion du 17 juillet 2019.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les dispositions de la présente proposition de révision (figurant en caractères soulignés) ainsi que les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras doublement soulignés).

**Amendements**

L'article unique est amendé comme suit :
**« Article unique. L'article 95*ter* de la Constitution est modifié comme suit** :
**1° Le paragraphe 2 est complété comme suit :**

« **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. »**

**2°**~~1°~~ A la suite du paragraphe 5, il est introduit un nouveau paragraphe 6 libellé comme suit :

« (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. **La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.** ~~**Ce délai ne peut pas excéder douze mois.**~~ »

**Commentaires**

Ad 1°

Actuellement, la Cour Constitutionnelle a comme seule attribution de statuer par voie d'arrêt sur la conformité des lois[2] à la Constitution.

La Commission juge utile d'ajouter une disposition permettant au législateur de doter la Cour Constitutionnelle d'attributions supplémentaires. Notons à cet égard que la proposition de révision

[2] A l'exception de celles qui portent approbation de traités.

n°6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution dispose déjà que la Cour Constitutionnelle sera le juge de la régularité des opérations de validation des élections législatives par la Chambre des Députés. Ainsi, la vérification des pouvoirs des membres de la Chambre des Députés, effectuée par le Parlement même, se fera sous le contrôle de la Cour Constitutionnelle.

Il est désormais proposé d'accorder au législateur le pouvoir d'aller au-delà. Il pourrait par exemple être envisagé d'aligner les dispositions applicables en matière d'élections européennes sur celles applicables en matière d'élections législatives.

En tout état de cause et pour éviter qu'une simple majorité parlementaire puisse décider des modifications des attributions de la Cour Constitutionnelle, il est prévu qu'une majorité qualifiée, telle que prévue à l'article 72 (3) de la proposition de révision n°6030 (deux tiers des suffrages des députés) devra se prononcer en faveur d'une telle extension de compétences.

Ad 2°

Suite aux observations de la Commission de Venise et du Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 2 juillet 2019 relatif à la proposition de révision n°7414, la Commission propose de remplacer la dernière phrase par une disposition qui s'inspire de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution de la République française[3]. La Commission estime que cette nouvelle disposition confère à la Cour Constitutionnelle la marge de manœuvre nécessaire quant à la détermination des conséquences des effets de ses arrêts. Toutefois la Commission souligne que la suppression du délai de douze mois ne saurait être interprétée comme une carte blanche permettant de laisser en vigueur des dispositions déclarées non conformes à la Constitution.

*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, et au ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Fernand Etgen
Président de la Chambre des Députés

[3] **Article 62**
Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

28

Session ordinaire 2018-2019

CC/CE P.V. IR 28

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 24 septembre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 22 mai et de la réunion du 17 juillet 2019

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox

- Echange de vues sur la continuation des travaux

3. 6961 Projet de loi portant
1. création de l'Autorité nationale de sécurité et
2. modification
1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
2) du Code pénal
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

4. Examen de la résolution du Parlement des Jeunes du 11 mai 2019 sur le système électoral au Luxembourg

5. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, M. Henri Kox, M. Charles Margue, M. Gilles Roth

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter

M. Jacques Flies, Mme Anne Greiveldinger, M. Paul Jung, Mme Michèle Schummer, Mme Audrey Heinry, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

**1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 22 mai et de la réunion du 17 juillet 2019**

Les projets de procès-verbal de la réunion jointe du 22 mai et de la réunion du 17 juillet 2019 sont approuvés.

**2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution**

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

**3. 6961 Projet de loi portant**
**1. création de l'Autorité nationale de sécurité et**
**2. modification**
**1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;**
**2) du Code pénal**

La présente réunion s'inscrit dans la suite des réunions du 14 décembre 2018, 15 janvier et 17 juillet 2019, consacrées à la présentation du projet de loi, à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et à la présentation de propositions d'amendements.

Conformément à leur demande, les membres de la Commission ont reçu par courrier électronique les précisions sur le cadre de référence international, au niveau de l'Union européenne et de l'OTAN (cf. textes repris en annexe).
Par ailleurs, les avis des chambres professionnelles et de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) ont été demandés, et l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) a été reçu en date du 16 juillet 2019 (cf. doc. parl. 6961[7]).

La présentation PowerPoint (pour les détails de laquelle il est prié de se référer à l'annexe), commentée par le représentant du Ministère d'Etat, dresse un état des lieux du cadre légal actuel tel que défini par la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, ainsi que du cadre de référence international, et met en avant les objectifs du projet de loi sous rubrique.

Echange de vues

En réponse aux préoccupations exprimées par les membres de la Commission concernant les enquêtes de sécurité, les précisions suivantes sont apportées par les représentants du Ministère d'Etat :

- En ce qui concerne l'extension des enquêtes de sécurité à l'entourage proche du demandeur d'une habilitation, le nouveau paragraphe 6 de l'article 27, introduit par

amendement gouvernemental en 2018 (cf. doc. parl. 6961[2]), vise à conférer une assise légale nationale à une pratique prévue par les engagements internationaux (OTAN et UE) pris par le Luxembourg et consistant à inclure les personnes majeures faisant partie de la communauté de vie du demandeur d'une habilitation de sécurité dans le rayon de l'enquête de sécurité.

- La notion de « personne majeure faisant partie de l'entourage proche du demandeur d'une habilitation de sécurité » n'est pas définie plus en détail afin de laisser à l'ANS le soin de déterminer le cercle des personnes visées en fonction de la situation du demandeur d'une habilitation de sécurité. Alors qu'à l'heure actuelle, l'enquête concernant le demandeur englobe d'office, le cas échéant, les personnes faisant partie du même ménage ou habitant à la même adresse (conjoint, partenaire et enfants), sans qu'ils en soient informés et sans que leur consentement ne soit demandé, force est de constater que les autres personnes fréquentées régulièrement par le demandeur (dans un contexte privé ou professionnel) peuvent tout aussi bien influer sur les garanties que doit présenter le demandeur. De plus, de nouveaux modèles d'habitation ou de communauté de vie se sont développés, comme par exemple la colocation, de sorte que la définition de l'entourage proche s'en trouve modifiée.

- Cette extension est toutefois encadrée par des garde-fous.
  Ainsi le fait de soumettre l'enquête sur ces personnes à leur consentement préalable est de nature à limiter le champ d'action effectif de l'autorité nationale de sécurité en la matière.
  Par ailleurs, ces dispositions ne s'appliquent que dans le cadre des demandes d'habilitation de niveau « SECRET » ou « TRES SECRET ».
  En pratique, actuellement, c'est essentiellement dans le domaine de la défense que des entretiens sont susceptibles d'être tenus avec d'autres personnes que celles qui composent le ménage.

- La délivrance ou le renouvellement d'une habilitation de sécurité à une personne physique sont conditionnés par le fait que celle-ci présente des garanties suffisantes quant à sa discrétion, sa loyauté, sa fiabilité et son intégrité.

- Les critères d'appréciation sont définis au nouvel article 31 de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité. Il est précisé que ces critères découlent tous du cadre de référence de l'UE et de l'OTAN. Les critères d'appréciation peuvent également s'avérer utiles pour motiver des décisions de refus.

- L'ANS a accès aux données et aux renseignements listés sous l'article 28, et peut en faire usage pour autant que ces renseignements soient nécessaires pour l'appréciation des garanties précitées.

- Les entretiens menés par l'ANS dans le cadre des enquêtes de sécurité visent certes à recueillir des informations, mais aussi à éclairer les intéressés sur leurs obligations afin de mieux les protéger. S'il existe des trames pouvant servir de base pour les entretiens, il semble toutefois important de conserver un certain degré de flexibilité.

- Le traitement par l'ANS des informations collectées dans le cadre de ses missions est mis en œuvre conformément aux dispositions de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

- La pratique dans les autres Etats est variable : dans certains Etats, les autorités ont accès aux déclarations fiscales de l'intéressé. En Allemagne, le demandeur d'une

habilitation indique à l'autorité nationale cinq personnes, l'identité du postulant est vérifiée auprès de deux de ces personnes et trois personnes de référence sont interrogées, étant précisé que l'autorité nationale conserve néanmoins le droit d'interroger d'autres personnes.

- L'ANS reçoit, par an, entre 750 et 800 demandes d'octroi ou de renouvellement d'habilitations de sécurité qui concernent en totalité environ 2000 personnes.

- Le Premier Ministre décide de l'octroi ou du retrait d'une habilitation de sécurité, sur la base des résultats de l'enquête de sécurité menée par l'ANS. Toute décision motivée du Premier Ministre de refus ou de retrait d'une habilitation de sécurité est prise suite à un avis motivé d'une commission composée de trois fonctionnaires. La commission se prononce sur base du rapport d'enquête élaboré par l'ANS, le cas échéant du dossier intégral de l'enquête. La personne qui s'est vu refuser ou retirer l'habilitation de sécurité peut solliciter l'accès au dossier sur lequel est fondée sa décision.

- Enfin, la décision de refus ou de retrait peut faire l'objet d'un recours en annulation devant les juridictions administratives.

Il est proposé de continuer l'examen des propositions d'amendements lors d'une prochaine réunion.

**4. Examen de la résolution du Parlement des Jeunes du 11 mai 2019 sur le système électoral au Luxembourg**

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

**5. Divers**

Les prochaines réunions auront lieu :

- Le vendredi 11 octobre 2019 à 15h00
  Ordre du jour :
  - Projet de loi n°6961 – Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires.

- Le mardi 15 octobre 2019 à 15h30
  Ordre du jour :
  - Proposition de révision n°6030 : Echange de vues sur la continuation des travaux
  - Examen de la résolution du Parlement des jeunes du 11 mai 2019 sur le système électoral au Luxembourg

Luxembourg, le 25 septembre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexes :
Annexe 1 : Textes concernant le cadre de référence international
Annexe 2 : Présentation PowerPoint « Projet de loi n°6961 »

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

NATO NORTH ATLANTIC COUNCIL
OTAN CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

**NATO UNCLASSIFIED**

7 January 2013

**DOCUMENT**
AC/35-D/2000-REV7

**SECURITY COMMITTEE**

# DIRECTIVE on PERSONNEL SECURITY

## Note by the Chairman

1. At Annex is the seventh revision of the Directive on Personnel Security which is published in support of the NATO Security Policy, C-M(2002)49. It is binding and mandatory in nature upon NATO member nations, commands and agencies. This document replaces AC/35-D/2000-REV6 which should be destroyed.

2. This revision reflects approved changes concerning NATO PSC Templates which are contained in Appendices 1 and 2.

3. This document has been approved by the Security Committee in Security Policy Format (AC/35-DS(2012)0005-AS1 (SP) and AC/35-WP(2012)0004-REV1 (SP) refer) and will be subject to periodic review.

(Signed) Stephen F. Smith

Annex: 1

Action Officer: Robert Keil, NOS/POB, Ext. 4084
Originator: [illegible]

NATO HQ - QG OTAN
DMS 1944228
DOCUMENT

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

ANNEX 1
AC/35-D/2000-REV7

# DIRECTIVE ON PERSONNEL SECURITY

## INTRODUCTION

1. This Personnel Security directive is published by the Security Committee (AC/35) in support of Enclosure “C" to NATO Security Policy (C-M(2002)49). This directive contains mandatory provisions and also includes information which clarifies the meaning of those provisions. This directive addresses the following aspects :

(a) personnel security clearances:

(i) responsibilities;

(ii) the requirements for identifying positions requiring an appropriate personnel security clearance (PSC);

(iii) the criteria for assessing eligibility for a PSC;

(iv) the investigative requirements for NATO CONFIDENTIAL, NATO SECRET and COSMIC TOP SECRET security clearances;

(v) the requirements for the provision of PSCs to employees of NATO civil and military bodies;

(vi) the requirements for the revalidation of PSCs;

(vii) the procedures for addressing adverse information about an individual holding a PSC; and

(viii) the requirements for maintaining records of PSCs granted to individuals;

(b) security awareness and briefing of individuals;

(c) authorising access to NATO classified information – provisional appointments, one-time access, emergency access, and attendance at conferences and meetings;

(d) personnel security clearances for couriers, guards and escorts; and

(e) access by non-NATO nationals.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**PERSONNEL SECURITY CLEARANCE (PSC)**

2. In accordance with the requirements of NATO Security Policy, there shall be an agreed standard of confidence about the loyalty, trustworthiness and reliability of all individuals granted access to, or whose duties or functions may afford access to, NATO classified information. In order to achieve this, individuals authorised to have access to information classified NC or above shall hold an appropriate personnel security clearance (PSC), valid for the duration of the authorised access, and have a need-to-know. Specifically:

(a) individuals hired directly by NATO civil and military bodies shall be granted a NATO Personnel Security Clearance (PSC) by the National Security Authority (NSA) or other competent authority of the individual's parent government;

(b) individuals who are employed by a military or civil agency of their government and who are seconded to a position for employment with a NATO civil or military body shall also be granted a NATO PSC by the NSA or other competent authority of the individual's parent government;

(c) individuals who are employed by a member nation or who are assigned by a member nation to its national delegation at NATO HQ must have been granted an appropriate and valid national and/or NATO PSC; and

(d) individuals who are contractors shall be granted a NATO Personnel Security Clearance (PSC) by the National Security Authority (NSA) or other competent authority. Further guidance concerning contractors can be found within Enclosure "G" to C-M(2002)49, and the supporting Directive on Industrial Security.

**Responsibilities**

3. NSAs or other competent national authorities are responsible for :

(a) carrying out security investigations on their nationals / citizens[1], and other persons within their jurisdiction, who require access to information classified NC or above, and for determining whether a PSC should be granted, denied or revoked. Standards of investigation shall be in accordance with the national investigative practices of NATO nations, but in no case shall these standards be lower than those prescribed in paragraphs 7 to 10 below;

(b) ensuring that PSC procedures are carried out with the knowledge and consent of the individual being investigated, to the extent that is permitted by national legislation;

(c) revalidating PSCs; and

(d) co-operating with other NSAs or other competent national authorities in carrying out their respective PSC procedures.

[1] There is provision in the industrial security context (Ref.: Directive on Industrial Security, Para: 43, 44) for a NSA/DSA to grant a PSC to an individual holding the nationality / citizenship of another NATO nation.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

4. NATO nations and the Heads of a NATO civil or military body are responsible for :

(a) identifying positions which require a PSC;

(b) authorising access to NATO classified information within their area of responsibility, including the situations described in paragraphs 28 to 37 below;

(c) ensuring that personnel security standards, as set forth herein, are met; and

(d) evaluating continuing eligibility of their staff for access to NATO classified information.

**Identifying Positions Requiring a Personnel Security Clearance (PSC)**

5. In order to assess whether a position requires a PSC, NATO nations and NATO civil and military bodies shall involve managers who will be the most familiar with the work of their staff and the levels of access to NATO classified information the position requires. It is they who will generally be the best judge of the security clearance level required for the position.

6. Managers shall also be responsible for ensuring that their staffs have the level of PSC appropriate to the access that their work requires and that the principle of need to know is applied. When an individual's PSC is due for its regular revalidation, or when the jobholder changes, the appropriate manager shall be responsible for assessing whether the level of PSC remains necessary for that position.

**Criteria for Assessing Eligibility for a Personnel Security Clearance**

7. The following paragraphs contain the principal criteria for assessing the loyalty, trustworthiness and reliability of an individual in order for him to be granted and to retain a PSC. These paragraphs consider aspects of character and circumstances which may give rise to potential security concerns.

8. Although the criteria apply to the individual being cleared, where appropriate and in accordance with national legislation, a spouse's, cohabitant's or close family member's character, conduct and circumstances may also be relevant and should be taken into account when considering an individual's eligibility for clearance.

9. The criteria shall be applied to determine if an individual or his spouse, co-habitant, and where appropriate and in accordance with national legislation, close family member :

(a) has committed or attempted to commit, conspired with or aided and abetted another to commit (or attempt to commit) any act of espionage, terrorism, sabotage, treason or sedition;

(b) is, or has been, an associate of spies, terrorists, saboteurs, or of individuals reasonably suspected of being such or an associate of representatives of organisations or foreign nations, including intelligence services of foreign nations, which may threaten the security of NATO and/or NATO nations, unless these associations were authorised in the course of official duty;

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

(c) is, or has been, a member of any organisation which by violent, subversive or other unlawful means seeks the overthrow of the government of the member nations, or a change in the form of government of the member nations;

(d) is, or has recently been, a supporter of any organisation described in sub-paragraph (c) above, or who is, or who has recently been closely associated with members of such organisations.

(e) has deliberately withheld, misrepresented or falsified information of significance, particularly of a security nature, or has deliberately lied in completing the personnel security form or during the course of a security interview;

(f) has been convicted of a criminal offence, or offences indicating habitual criminal tendencies; or has serious financial difficulties or unexplained affluence; or has a history of alcohol dependence, use of illegal drugs and/or misuse of legal drugs;

(g) is or has been involved in conduct, including any form of sexual misconduct, which may give rise to the risk of vulnerability to blackmail or pressure;

(h) has demonstrated, by act or through speech, dishonesty, disloyalty, unreliability, untrustworthiness or indiscretion;

(i) has seriously or repeatedly infringed security regulations; or has attempted, or succeeded in, unauthorised activity in respect to communication and information system(s);

(j) is suffering, or has suffered, from any illness or mental or emotional condition which may cause significant defects in his judgement or reliability or may make the individual, unintentionally, a potential security risk. In all such cases competent medical advice should be sought; or

(k) may be liable to pressure through relatives or close associates who could be vulnerable to foreign intelligence services, terrorist groups or other subversive organisations or individuals whose interests may threaten the security interests of NATO and/or NATO nations.

**Dual Nationals**

10. For individuals holding dual-nationality, one of which may be non-NATO, special attention should be afforded when considering eligibility for a security clearance. Provided that the parent nation NSA[2] granting the clearance is content that there is no actual or potential conflict of loyalty, there is no prima facie reason to deny a clearance.

[2] There is provision in the industrial security context (Ref.: Directive on Industrial Security, Para: 43, 44) for a NSA/DSA to grant a PSC to an individual holding the nationality / citizenship of another NATO nation.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

ANNEX 1
AC/35-D/2000-REV7

**Investigative Requirements for NATO CONFIDENTIAL, NATO SECRET and COSMIC TOP SECRET Clearances**

11. The initial security clearance for access to information classified NC and NS shall be based on enquiries covering at least the last 5 years, or from age 18 to the present, whichever is the shorter; and shall include the following :

(a) the completion of a **Personnel Security Questionnaire** (which can be either NATO or national);

(b) **identity check / citizenship / nationality status** – the individual's date and place of birth shall be verified and his identity checked. Citizenship status and/or nationality, past and present, of the individual shall be established; this shall include an assessment of any vulnerability to pressure from foreign sources; for example, due to former residence or past associations; and

(c) **national and local records check** – a check shall be made of national security and central criminal records, where these latter exist, and/or other comparable governmental and police records for any officially recorded indication of disloyalty or unreliability. The records of law enforcement agencies with legal jurisdiction where the individual has resided or been employed for at least six months shall be checked.

12. The initial security clearance for access to information classified CTS shall be based on enquiries covering at least the last 10 years, or from age 18 to the present, whichever is the shorter. If interviews are conducted as stated in sub-paragraphs (e)(i) and (ii) below, enquiries shall cover at least the last 7 years, or from age 18 to the present, whichever is the shorter. In addition to the requirements stated in paragraph 11 above, the following are required for clearances for access to information classified CTS; these factors may also be relevant to the assessment of NC and NS clearances, where they are compliant with national rules and legislation :

(a) **financial status**: information shall be sought on the individual's finances in order to assess any vulnerability to foreign or domestic pressure due to serious financial difficulties, or to discover any unexplained affluence;

(b) **education**: information shall be sought on attendance since the 18th birthday, or during an appropriate period as judged by the investigating security authority, at schools, universities and other education establishments;

(c) **employment**: information covering present and former employment shall be sought, reference being made to sources such as employment records, performance or efficiency reports and to employers or supervisors;

(d) **military service**: where applicable, the service of the individual in the armed forces and type of discharge will be verified; and

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

(e) **interviews**: where provided and admissible under national law :

(i) interview(s) shall also be conducted with the individual especially if the initial enquiries have revealed potentially adverse information; and

(ii) interviews shall also be conducted with individuals who are in a position to give an unbiased assessment of the individual's background, activities, loyalty, trustworthiness and reliability. When it is the national practice to ask the subject of the investigation for referrals, referees shall be interviewed unless there are good reasons for not doing so. Sufficient additional enquiries shall be conducted to develop all relevant information available on an individual and to substantiate or disprove adverse information.

13. Lack of coverage in any investigative category shall be compensated for through other investigative means, in accordance with National security rules and regulations.

**Granting a Personnel Security Clearance**

14. The NSA or competent national authority shall consider all available information in order to determine whether a PSC shall be granted or not. It should be noted that indications of potential vulnerability to pressure (e.g. debts or the potential vulnerability of a spouse/cohabitant/close family member) need not be a reason to deny clearance if the subject's loyalty, trustworthiness and reliability are undisputed. The NSA or competent national authority shall assess the risks associated with each case in order to determine whether a clearance may be granted.

**Security Clearance Certificate for Employees of NATO Civil and Military Bodies**

15. Once a NSA or other competent national authority has granted a PSC to an individual to be employed by, or seconded, to a NATO civil or military body, or an individual assigned by a member nation to its national delegation at NATO HQ, they shall either directly, or upon specific request by the respective NATO body, provide a copy of a PSC certificate to the NATO civil or military body at which the individual is to take up his appointment. An example of this certificate is provided at Appendix 1. In all cases, the date on which the security clearance was granted, and the date of validity of the security clearance shall appear on the personnel security clearance certificate.

16. If an individual's period of service does not commence within 12 months of the issue of a new PSC to fill a post with a NATO civil or military body, or if there is a break of 12 months in an individual's service, during which time he is not employed in a position with a NATO or a NATO member government civil or military body, the PSC shall be referred to the individual's parent NSA for confirmation that it remains valid and appropriate.

**Security Clearances for Contractor Personnel Performing Works for NATO Civil or Military Bodies**

17. The provision for Personnel Security Clearances or the confirmation of those for contractor personnel performing works on NATO premises and requiring a Personnel Security Clearance is addressed in the Directive on Industrial Security.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

**Revalidation of a Personnel Security Clearance**

18. After the initial granting of a PSC and provided the individual has had unbroken service with a NATO nation or NATO civil or military body and has a continuing need for access to NATO classified information, the PSC shall be reviewed for revalidation at intervals not exceeding 5 years for a CTS clearance and 10 years for NS and NC clearances, with effect from the date of the last investigative action on which it was based. All investigations for the renewal of a PSC shall cover the period since the previous investigation. Requests for revalidation of a PSC shall be applied for in a timely manner, in accordance with the requirements of the NSA(s).

19. For revalidation of an NC and NS PSC, the procedures outlined below shall, as a minimum, be carried out :

(a) the completion of a personnel security questionnaire by the individual concerned. (The form may be either the NATO supplementary personal particulars form or a similar national form supplied by the relevant national authority);

(b) for individuals employed by a NATO civil or military body, a check of the personnel security questionnaire against the security and personnel records of the NATO body;

(c) when a revalidation is requested by a NATO civil or military body for individuals employed by a NATO body, the completed personnel security questionnaire mentioned at (a) above and the results of the check required at (b) above, shall be sent to the individual's parent and the host nation NSA;

(d) review by the nation in which the NATO body is located (i.e., the host nation) of its national records at the request of the individual's parent NSA;

(e) where applicable, reviews identical with those in (d) above by any other NATO nation in which the staff member has resided if so requested by the parent NSA; and

(f) when the relevant NATO civil or military body requests the individual's parent NSA to re-validate the security clearance, it shall also pass details of the individual's security record during his/her employment for the period under review.

20. The parent NSA shall then review any information arising during the course of these records checks against the background of its own records and send its decision to the requesting NATO civil or military body.

21. The revalidation of a clearance at the CTS level, in addition to the normal review procedures outlined in paragraph 19 above, may include an interview with the individual and shall require the following to cover the 5 years since the last investigation/review :

(a) where character references are required by member nations who have supplied their own personnel security questionnaire, references shall be taken up in consultation with the NSA of the host nation;

(b) in the event that a more detailed investigation is required, interviews should be conducted with at least two persons who are in a position to give an unbiased

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

assessment of the individual's background, activities, loyalty, trustworthiness and reliability;

(c) when the PSC of an individual serving abroad has to be revalidated more than once during uninterrupted expatriation, consideration should be given to undertaking the detailed investigation referred to under (b) above;

(d) additional enquiries, where necessary, by the NSA of the host nation on behalf of the parent nation arising from any information which may come to light as a result of any action under paragraph 19 and 21(a) to (c) inclusive above;

(e) the despatch by the NSA of the host nation and of any other member nation in which the subject has resided, of any information developed within the terms of paragraph 19 and 21(a) to (d) inclusive above to the NSA of the parent nation;

(f) a review by the parent NSA against the background of its own records of any information which has been sent to it within the terms of (e) above; and

(g) the despatch of the parent NSA's decision, with regard to the renewal of the personnel security clearance certificate, to the requesting NATO civil or military body.

22. If a NATO personnel security clearance is not revalidated within the life of the clearance, a period of a further 12 months may be allowed for the revalidation to be completed, provided that the responsible NSA has commenced the action necessary to revalidate the clearance. If, at the end of this additional 12-month period, the revalidation has still not been completed, the individual shall be moved to duties which do not require a personnel security clearance. If, exceptionally, enquiries cannot be completed within this period of time, and no adverse information has been found, the NSA/DSA concerned may provide the relevant NATO civil or military body with an extension of the validity of the existing security clearance, indicating a date on which a final decision on the revalidation may be anticipated.

**Adverse Information**

23. Procedures shall be established to ensure that if adverse information becomes known concerning an individual, a determination shall be made by the individual's parent NSA as to whether he shall continue to hold a PSC. In cases where individuals are considered to represent an unacceptable security risk, their PSC shall be withdrawn and the individuals shall be excluded from access to NATO classified information and from positions where they might endanger security. When the PSC is withdrawn for an individual seconded to, or directly hired by, a NATO civil or military body, a certificate revoking the PSC shall be issued to the NATO body by the parent NSA.

**Records of Personnel Security Clearances**

24. Records of the PSCs granted to individuals with access to NATO classified information shall be maintained by the NATO member nations and by the employing NATO civil or military body. These records shall contain details of the level, date and validity of the clearance.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

## SECURITY AWARENESS AND BRIEFING OF INDIVIDUALS

25. All individuals employed in positions where they have access to NR information, or hold a clearance for access to NC or above, shall be briefed on security procedures and their security obligations. All cleared individuals shall acknowledge that they fully understand their responsibilities and the consequences which the law or administrative or executive order of their nation provides when classified information passes into unauthorised hands either by intent or through negligence. A record of the acknowledgement shall be maintained by the NATO nation or NATO civil or military body authorising access to NATO classified information.

26. All individuals who are authorised access to, or required to handle NATO classified information, shall initially be made aware, and periodically reminded of the dangers to security arising from indiscreet conversation with persons having no need-to-know, their relationship with the media, and the threat presented by the activities of intelligence services which target NATO and its member nations. Individuals shall be thoroughly briefed on these dangers and must report immediately to the appropriate security authorities any approach or manoeuvre which they consider suspicious or unusual.

27. All individuals who cease to be employed in duties requiring access to NATO classified information shall be made aware of, and acknowledge, their responsibilities for the continued safeguarding of NATO classified information.

## AUTHORISING ACCESS TO NATO CLASSIFIED INFORMATION

28. An individual shall only be authorised access to NATO classified information after he has been granted the appropriate personnel security clearance, a determination of his need-to-know has been made, and he has been briefed on NATO security procedures and has acknowledged his security obligations.

### Exceptional Circumstances

#### Provisional appointments

29. When an individual is to be assigned in a position that requires a PSC at a level higher than that currently possessed by the individual, the assignment may be made on a provisional basis, provided that :

(a) the individual possesses a current PSC;

(b) action has been initiated to obtain the level of PSC required for the position;

(c) the placement of the individual is approved by the responsible NSA or other competent authority; and

(d) satisfactory checks have been made that the individual has not seriously or repeatedly infringed security regulations.

30. Provisional appointments shall not extend beyond six months from the date the individual takes up the position. An NSA may extend the appointment for another six months if the investigation has been initiated and there is no adverse information.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

**One time Access**

31. Exceptionally, individuals may be authorised access on a one-time basis to NATO information classified one level higher than that to which they are cleared. The following criteria must be fulfilled :

(a) a compelling mission need for the access shall be justified, in writing, by the individual's supervisor;

(b) access shall be limited to specific items of NATO classified information in support of the mission described by the supervisor;

(c) the individual possesses a current PSC;

(d) satisfactory checks have been made that the individual has not seriously or repeatedly infringed security regulations;

(e) authorisation shall be granted only by an OF6 ("one-star general") or the civilian equivalent, after co-ordination with the appropriate security authority(s); and

(f) a record of the exception, including a description of the information to which access was approved, shall be maintained by the cognisant security office.

32. This procedure shall not be used on a recurring basis for access to NATO classified information. If this is required, or if access is required for more than 6 months, a personnel security clearance for the higher level must be obtained.

**Access in Exceptional Circumstances**

33. Individuals may, as an exception, be authorised access, to NATO HQ and NATO Civil or Military Bodies' premises and to NATO Classified information, provided that the following criteria are fulfilled:

(a) individuals are nationals of a NATO Member Nation;

(b) access shall be authorised by the Head of NATO HQ Division, or NATO Civil or Military Body based on a compelling written justification;

(c) access shall be limited to specific items of NATO information classified up to and including NATO SECRET in support of the mission described by the Head of a NATO HQ Division, or NATO Civil or Military body;

(d) access shall be authorised on a one time basis or for a limited period of time, in any case not exceeding six months;

(e) access shall be limited to administrative zones, or class 2 security areas;

(f) access to CIS processing NATO classified information shall not be authorised, other than to CIS intended solely to support the activity in which the individual is engaged;

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

(g) the responsible parent NSA has granted, in accordance with national legislation, a provisional PSC, or has confirmed that the security clearance process of the individual has already started and that preliminary records checks have not revealed adverse information; and

(h) a record of the exceptions, including a description of the facility and of the information to which access was approved, should be maintained by the responsible Security Office and should be periodically forwarded to the NOS.

34. The procedure described in paragraphs 33 and 35 shall be limited to the following cases:

(a) Short Term employment of an individual whose capacity, with respect to the activity, makes him indispensable;

(b) Employment of interpreters, both from NATO and non-NATO Nations.

The procedure shall not be used on a recurring basis for access to NATO premises, or to NATO classified information. To this end, NOS shall maintain records of the exceptions and inform the NSC accordingly.

**Employment of Interpreters from Non-NATO Nations**

35. Employment of interpreters who are not nationals of a NATO member nation may be permitted as an exception in the following cases:

(a) the language to be interpreted from/into requires a mother tongue speaker who is not a NATO national; and

(b) the NATO classified information to be interpreted shall have been assessed and authorised for release to the parent nation of the interpreter.

The provisions of paragraphs 33 (b)-(c)-(f)-(h) above shall apply.

**Emergency Access**

36. In wartime, during periods of mounting international tension, international contingency operations or in peacetime during deployments or on-call/exercise duty when emergency measures require it, member nations and the Heads of NATO civil and military bodies may, in exceptional circumstances, grant by written authorisation, access to NATO classified information to individuals who do not possess the requisite personnel security clearance, provided that such authorisation is absolutely necessary and there are no reasonable doubts as to the loyalty, trustworthiness and reliability of the individual concerned. A record of this authorisation describing the information to which the access was given shall be maintained.

37. In the case of information classified CTS, this emergency access shall be confined wherever possible to those individuals who have been authorised access to either national TOP SECRET or to information classified NS.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Personnel Security Clearances for Senior Government Officials**

38. Access to NATO classified information by Senior government officials (for example, Heads of State and Government, Government Ministers, Members of Parliament, and members of the Judiciary) is determined by national rules and regulations; such SGOs should be briefed on their security obligations in respect to the protection of NATO classified information.

**Access by Spouses / Dependents to NATO Classified Information**

39. Spouses or dependents of individuals employed by NATO civil and military bodies who are required to have access, on a need-to-know basis, to NATO classified information shall be security cleared, and shall be briefed on their security obligations in respect to the protection of NATO classified information. The security clearance process shall include, as a minimum, the requirements that are established for a personnel security clearance, as stated in paragraphs 11 to 13 above.

## ATTENDANCE AT CONFERENCES AND MEETINGS

40. An individual's authorisation for participation in a conference, course, meeting or seminar shall be based on the following:

(a) an identity check and confirmation of the individual's authorisation and security clearance, if required;

(b) the provision of an Attestation of Personnel Security Clearance as provided in Appendix 2;

(c) this form shall be issued by NATO civil or military bodies, NSAs or other competent national authority, and be transmitted to the appropriate authorities, or exceptionally be hand carried by the delegates concerned;

(d) where appropriate and agreed by the receiving and transmitting authorities, a consolidated list of names including the details required in Appendix 2 is acceptable;

(e) at NATO facilities with national diplomatic or military delegations/representations specific arrangements shall be agreed between the Security Office of the NATO facility and the national delegations/representatives stating that the national delegations / representatives provide to the security office of the NATO facility a confirmation of the appropriate clearance of its national when requesting an access badge to the facility; and

(f) visits for any purpose by company representatives, consultants or contractors to NATO facilities or establishments shall follow the provisions of Enclosure "G" to the NATO Security Policy C-M(2002)49 and the latest version of its supporting Directive on Industrial Security AC/35-D/2003.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



## COURIERS / GUARDS / ESCORTS

41. Couriers and guards employed to carry documents classified NC and above shall be security cleared, as a minimum, to the NS level by their NSA, unless specific National security rules and regulations are applied. Couriers, guards and escorts shall be briefed on NATO security procedures and shall be instructed on their duties for protecting the NATO classified information entrusted to them. When individuals such as guards and escorts are employed in circumstances where they might have unauthorised access to classified information, they shall be security cleared to the level deemed appropriate by the relevant security authority.

## ACCESS BY NON-NATO NATIONALS

42. Non-NATO nationals serving as integrated members of the Armed Forces of NATO member nations may be authorised access up to and including information classified CTS. In the case of such nationals it shall be incumbent upon the NATO member nation NSA to satisfy itself that the conditions for security clearance and access required by this directive and NATO Security Policy are fulfilled.

43. In accordance with the overall provisions of NATO Security Policy, individuals who are nationals[3] of non-NATO nations or who are individuals from an international organisation may be granted access to NATO classified information on a case-by-case basis, provided that :

(a) access is necessary in support of a specified NATO programme, project, contract, operation, or related task;

(b) the individual is granted a NATO Personnel Security Clearance (PSC) based on a clearance procedure no less rigorous than that required for a NATO national in accordance with NATO security policy and supporting directives; noting that a NATO PSC is not required for access to NR information;

(c) the prior written consent of the NATO nation or NATO civil or military body that originated the information is obtained; and

(d) the non-NATO individual in question shall have clearly understood and undertaken, by means of personally undersigning an acknowledgement of responsibilities, that NATO information that he might have access to in the context of a specified NATO programme, project, contract, operation, or related task, shall strictly and solely be used for the purposes of the entrusted task and shall not be shared with or transmitted to third persons, bodies, organisations or governments.

---

3 Nationals of non-NATO nations includes “nationals of a Kingdom”, “citizens of a State”, and ”landed immigrants in Canada”. “Landed immigrants in Canada” are individuals who have gone through a national screening process including residency checks, criminal records and security checks, and who are going to obtain lawful permission to establish permanent residence in the nation.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

44. As an exception to the requirement for originator control in sub-paragraph 43(c) above, NSAs of NATO nations may approve access to NATO classified information by nationals of certain non-NATO nations who are employed by NATO Civil or Military Bodies, the Government of the NATO nation, or by a contractor that is located and incorporated in the NATO nation, provided that all of the following criteria are met, in addition to those in sub-paragraphs 43(a), 43(b) and 43(d) above :

(a) disclosures shall be limited to individuals who are nationals of the following countries - Australia, Austria, Finland, Ireland, New Zealand, Sweden and Switzerland. NSAs may propose changes to the list of countries, for consideration by the NSC;

(b) access shall be limited to information that is classified no higher than NS, and in accordance with any dissemination limitation or administrative marking that has been applied by the originator. Access shall not be provided to CTS information, ATOMAL or other Special Category information;

(c) the non-NATO national shall be granted access to the NATO classified information only for the period of time necessary to provide the specified support to a NATO project, programme, contract, operation or related task. The control of access to the NATO classified information shall be the ultimate responsibility of the security officer of the facility or organisation at which access is provided; the security officer shall be a national of a NATO member nation;

(d) access to the information shall be for the original purpose for which the information was provided to NATO;

(e) there shall be a security of information arrangement or security agreement between the Government of the NATO nation wishing to provide access to the information and the Government of the nation of citizenship of the non-NATO individual. Moreover, the NATO nation that is to provide access to the information shall ensure, within its national legislation, that it has sufficient control and jurisdiction over the non-NATO national to enable it to prosecute the non-NATO national and hold him accountable for the proper handling of NATO classified information. The NATO Nation may act as a Sponsor in respect of non-NATO nationals employed by NATO Civil or Military Bodies, as required; and

(f) the NATO nation that is to provide access to the information shall be willing to provide access to its own classified information of a similar type and classification level to the nation of citizenship of the non-NATO national.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

APPENDIX 1
ANNEX 1
AC/35-D/2000-REV7

## NATO PERSONNEL SECURITY CLEARANCE CERTIFICATE

1. Certification is hereby given that:

Full Name:

.....

Date and Place of Birth:

.....

has been granted a personnel security clearance by the Government of:

.....

in accordance with current NATO regulations, including the Security Annex to C-M(64)39 in the case of ATOMAL information, and is, therefore, declared suitable to be entrusted with information classified up to and including: [4]

.....
.....

2. The validity of this certificate will expire not later than: [5]

.....

Signed:

Title: Official government stamp

Date of Issue:

Contact details of the issuing authority (Phone, e-mail, fax):
.....

---

4 Insert, as appropriate, one or more of the following:

| | | | |
|---|---|---|---|
| (a) | COSMIC TOP SECRET | (d) | COSMIC TOP SECRET ATOMAL |
| (b) | NATO SECRET | (e) | NATO SECRET ATOMAL |
| (c) | NATO CONFIDENTIAL | (f) | NATO CONFIDENTIAL ATOMAL |

5 The date of expiry shall conform with the provisions of paragraph 18 of the Directive on Personnel Security.

(*) The marking is not part of the template.

PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-WP(2010)0003 - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

APPENDIX 2
ANNEX 1
AC/35-D/2000-REV7

## ATTESTATION OF NATO PERSONNEL SECURITY CLEARANCE

1. Attestation is hereby given that:

Full Name ……

Date of Birth ……

Place of Birth ……..

Nationality ……

Where employed ……

Purpose and Duration of Visit ……..
……...
……...

Holder of Passport/Identity Card No. .....……
Issued at ..... Dated .....……

Military Rank and Number (where applicable) .....
.....
has been granted access to NATO information classified up to and including ..... in accordance with current NATO security regulations, including the Security Annex to C-M(64)39 in the case of ATOMAL information, and has been briefed accordingly by
.....

Signed:

Title: Official stamp

Date of Issue:

2. The validity of the attestation will expire no later than:
.....……...…...

3. Issued by ……..
(Member nation or NATO civil or military body)

Date and Place of Issue:
.....

Contact details of the issuing authority (Phone, e-mail, fax):
.....

(*) The marking is not part of the template.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

NATO NORTH ATLANTIC COUNCIL
OTAN CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

**NATO UNCLASSIFIED**

7 January 2008

**DOCUMENT**
AC/35-D/2001-REV2

# NATO SECURITY COMMITTEE

# DIRECTIVE on PHYSICAL SECURITY

## Note by the Chairman

1. At Annex is the second revision of the Directive on Physical Security which is published in support of the NATO Security Policy, C-M(2002)49. It is binding and mandatory in nature upon NATO member nations, commands and agencies.

2. This revision reflects approved changes in the area dealing with access to NATO Class I security areas by Individuals from Non-NATO Nations / International Organisations.

3. This document has been approved by the NATO Security Committee under the silence period (AC/35-WP(2007)0008 refers) and will be subject to periodic review.

(Signed) Michael T. Evanoff

Annex: 1

Action Officer: Robert Keil, NOS/POB, Ext. 4084
Original: English

NATO HQ - QG OTAN
DMS 1618429
DOCUMENT

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



ANNEX 1
AC/35-D/2001-REV2

# DIRECTIVE ON PHYSICAL SECURITY

## INTRODUCTION

1. This Physical Security directive is published by the NATO Security Committee (AC/35) in support of Enclosure "D" to the NATO Security Policy (C-M(2002)49). This directive contains mandatory provisions and also includes information which clarifies the meaning of those provisions. This directive addresses the following aspects :

(a) security requirements;

(b) physical security measures;

(c) minimum standards for the storage of NATO classified information;

(d) protection against technical attacks; and

(e) physical security of communication and information systems (CIS).

## SECURITY REQUIREMENTS

2. In accordance with the requirements of NATO Security Policy, all premises, buildings, offices, rooms, and other areas in which NATO classified information and material is stored and/or handled shall be protected by appropriate physical security measures. In deciding what degree of physical security protection is necessary, account shall be taken of all relevant factors, such as :

(a) the level of classification and category of information;

(b) the quantity and form of the information (hard copy/computer storage media) held;

(c) the security clearance and need-to-know of the staff;

(d) the locally-assessed threat from intelligence services which target NATO and/or its member nations, sabotage, terrorist, subversive or other criminal activities; and

(e) how the information will be stored.

3. Physical security measures shall be designed to:

(a) deny surreptitious or forced entry by an intruder;

(b) deter, impede and detect actions by disloyal personnel (the spy within);

(c) allow for segregation of personnel in their access to NATO classified information in accordance with the need-to-know principle; and

(d) detect and act upon all security breaches as soon as possible.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**PHYSICAL SECURITY MEASURES**

4. Physical measures represent only one aspect of protective security and shall be supported by sound personnel security, security of information, and INFOSEC measures, details of which will be found respectively in Enclosures “C”, “E” and “F” of NATO Security Policy and supporting directives. Sensible management of security risks will involve establishing the most efficient and cost-effective methods of countering the threats and compensating for vulnerabilities by a combination of protective measures from these areas. Such efficiency and cost-effectiveness is best achieved by defining physical security requirements as part of the planning and design of facilities, thereby reducing the need for costly renovations.

5. Physical security programmes shall be based on the principle of “defence in depth”, and although physical security measures are site-specific, the following general principles shall apply. It is first necessary to identify the locations that require protection. This is followed by the creation of layered security measures to provide “defence in depth” and delaying factors. The outermost physical security measures shall define the protected area and deter unauthorised access. The next level of measures shall detect unauthorised or attempted access and alert the guard force. The innermost level of measures shall sufficiently delay intruders until they can be detained by the guard force. Consequently, there is an interrelationship between the reaction time of the guard force and the physical security measures designed to delay intruders.

6. Regular maintenance of security systems is necessary to ensure that equipments operate at optimum performance. It is also necessary to periodically re-evaluate the effectiveness of individual security measures and the complete security system. This is particularly important if there is a change in use of the site or elements of the security system. This can be achieved by exercising incident response plans.

**Security Areas**

7. Areas in which information classified NC and above is handled and stored shall be organised and structured so as to correspond to one of the following:

(a) **NATO Class I Security Area**: an area in which information classified NC and above is handled and stored in such a way that entry into the area constitutes, for all practical purposes, access to classified information. Such an area requires:

(i) a clearly defined and protected perimeter through which all entry and exit is controlled;

(ii) an entry control system which admits only those individuals appropriately cleared and specifically authorised to enter the area;

(iii) specification of the level of classification and the category of the information normally held in the area, i.e. the information to which entry gives access;

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(b) **NATO Class II Security Area**: an area in which information classified NC and above is handled and stored in such a way that it can be protected from access by unauthorised individuals by controls established internally. Such an area requires:

(i) a clearly defined and protected perimeter through which all entry and exit is controlled;

(ii) an entry control system which admits unescorted access only to those individuals who are security cleared and specifically authorised to enter the area. For all other individuals, provision shall be made for escorts or equivalent controls, to prevent unauthorised access to NATO classified information and uncontrolled entry to areas subject to technical security inspection.

8. Those areas which are not occupied by duty personnel on a 24-hour basis shall be inspected immediately after normal working hours to ensure that NATO classified information is properly secured.

**Access to NATO Class I Security Areas by Individuals from Non-NATO Nations / International Organisations**

9. Individuals from non-NATO Nations / International Organisations who, because of their assignment and official duties, need regular interface with NATO staffs may be granted access to a NATO Class I Security area. The following criteria shall be applied to those Individuals:

(a) access is only granted on a case-by-case basis;

(b) Individuals must be escorted at all times;

(c) during the time of the access, all classified NATO information inside the Class I security area must be appropriately secured, or protected, as applicable so that the access to the Class I security area does not automatically constitute access to classified NATO information;

(d) the requirements of Appendix 2 to the Directive “Criteria for Access to NATO Class I/II Security Areas by Individuals from Non-NATO Nations and International Organisations” apply; and

(e) access to Open Storage Areas is prohibited.

**Access to NATO Class II Security Areas by Individuals from Non-NATO Nations / International Organisations**

10. Individuals from non-NATO nations / International Organisations who, because of their assignment and official duties, need regular interface with NATO staffs may be granted unescorted access to a NATO Class II Security Area. Such individuals may also be assigned office space within a NATO Class II Security Area in order to fulfil their assignment and official duties.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



The granting of unescorted access and/or the assignment of office space shall be handled on a case-by-case basis, and shall be in accordance with the criteria set out in Appendix 2 to this Directive.

**Administrative Zones**

11. An Administrative Zone may be established around or leading up to NATO Class I or Class II security areas. Such a zone requires a visibly defined perimeter within which the possibility exists for the control of individuals and vehicles. Only information classified up to and including NR shall be handled and stored in Administrative Zones.

**Specific Physical Security Measures**

12. This section provides information on various physical security measures and how they can contribute to the security framework of an organisation or site.

**Perimeter**

13. A perimeter fence will form a useful physical barrier and will identify the boundary of an area requiring security protection. The level of protection offered by a fence will depend on its height, construction, the material used and any additional security features used to increase its performance and effectiveness such as topping, Perimeter Intrusion Detection Systems (PIDS), lighting or CCTV.

14. The effectiveness of any security perimeter will depend, to a large extent, on the level of security at the points of access. Gates shall be constructed to the same security standard as the fence; and some form of access control shall be in place, otherwise the security of the fence will be negated.

**Security lighting**

15. Security lighting can offer a high degree of deterrence to a potential intruder in addition to providing the illumination necessary for effective surveillance either directly by the guards or indirectly through a CCTV system. The standard of lighting should, however, meet the minimum requirement of the CCTV and its installation be appropriate to the site conditions.

**Intrusion Detection Systems (IDS)**

16. Perimeter Intrusion Detection Systems (PIDS) may be used on perimeters to enhance the level of security offered by the fence. PIDS may be installed as covert devices (although this is usually for aesthetic reasons) or overtly to act as a deterrent. PIDS are inherently prone to false alarm and should therefore normally only be used with an alarm verification system such as CCTV.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



17. In accordance with the principle of “defence in depth”, IDS may be used in rooms and buildings in place of, or to assist, guards. To be effective, an IDS should have a response force that will react within a reasonable timescale in the event of an alarm being given.

**Access Control**

18. Control of access may be exercised over a site, a building or buildings on a site or to areas or rooms within a building. The control may be electronic, electro-mechanical, by a guard or receptionist, or physical. A pass or personal recognition system governing the regular staff shall control entry into Class I or II security areas.

**Guards**

19. The employment of guards can provide a valuable deterrent to individuals who might plan covert intrusion. The guards’ duties and the need for and frequency of patrols shall be decided by considering the level of risk and any other security systems or equipment that might be in place. Guards shall be provided with adequate written guidance to ensure specifically assigned tasks are conducted as required. Guards shall require a means of communication with their control centre.

20. When guards are used to ensure the integrity of security areas and NATO classified information, they shall be appropriately cleared, qualified by training and supervised.

21. The response force is required to provide a minimum of two persons to any point of a security disorder on the site without weakening site protection elsewhere. Guards' response to alarms or emergency signals shall be tested and shall be within a time limit evaluated as capable of preventing an intruder’s access to the NATO classified information being protected.

**Closed Circuit Television (CCTV)**

22. CCTV is a valuable aid to security guards in verifying incidents and PID alarms on large sites or perimeters. The effectiveness of such a system will, however, depend on the selection of suitable equipment and its installation and on the monitoring of the control centre. Detailed professional advice shall be sought.

**Entry and Exit Searches**

23. NATO establishments shall undertake random entry and exit searches which are designed to act as a deterrent to the unauthorised introduction of material into, or the unauthorised removal of NATO classified information from a site or building. Entry and exit searches may be made a condition of entry to a site or building. A warning notice shall be displayed to indicate that random entry and exit searches may be undertaken.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Visitor Control**

24. The nationality of the visitor, his/her clearance and need-to-know, and any special control requirements determine whether the visitor shall be permitted escorted or unescorted access to a NATO establishment. The type of control over visitors is described below:

(a) **Escorted**. Visitors who require an escort within an area shall be accompanied at all times. If they need to visit a number of different departments or other members of staff, they shall be formally handed over from one escort to the next with any accompanying documentation. They may be required to wear a pass that identifies them as a visitor; and

(b) **Unescorted**. Visitors who are permitted unescorted entry to an area, or parts of it shall be required to wear a pass that identifies them as a visitor. It should be noted that a visitor pass system is effective only if all regular staff are required to wear a pass.

**Approved Equipment**

25. For vaults and open storage areas constructed within a Class I or a Class II security area where information classified NC or higher is stored on open shelves or displayed on charts, maps, etc., the walls, floors, ceilings and door(s) with lock(s) must be approved, under the responsibility of the NSA.

**MINIMUM STANDARDS FOR THE STORAGE OF NATO CLASSIFIED INFORMATION**

26. NATO security policy sets out the minimum standards for the storage of NATO classified information. This section expands upon the security policy.

27. **COSMIC TOP SECRET (CTS).** CTS information shall be stored within a class I or II security area under one of the following conditions :

(a) in a nationally-approved security container with one of the following supplemental controls:

(i) continuous protection by cleared guard or duty personnel;

(ii) inspection of the security container not less than every two hours, at randomly timed intervals, by cleared guard or duty personnel; or

(iii) a nationally-approved Intrusion Detection System (IDS) in combination with a response force that will, after an alarm annunciation, arrive at the location within the estimated timeframe needed to remove or break open the security container, or overcome the physical security measures in place.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(b) an open storage area constructed in accordance with Annex to this directive, which is equipped with an IDS in combination with a response force that will, after an alarm annunciation, arrive at the location within the estimated timeframe needed for forced entry; or

(c) an IDS-equipped vault in combination with a response force that will, after an alarm annunciation, arrive at the location within the estimated timeframe needed for forced entry.

28. **NATO SECRET (NS).** NS information shall be stored within a class I or II security area by one of the following methods :

(a) in the same manner as prescribed for CTS information; or

(b) in a nationally-approved security container or vault without supplemental controls; or

(c) an open storage area, in which case, one of the following supplemental controls is required :

(i) the location that houses the open storage area shall be subject to continuous protection by cleared guard or duty personnel;

(ii) cleared guard or duty personnel shall inspect the open storage area once every four hours; or

(iii) an IDS in combination with a response force that will, after an alarm annunciation, arrive at the location within the estimated timeframe needed for forced entry.

29. **NATO CONFIDENTIAL (NC).** NC information shall be stored in the same manner as prescribed for CTS or NS information except that supplemental controls are not required.

30. **NATO RESTRICTED (NR).** NR information shall be stored in a locked container.

**Control of keys and combinations**

31. Keys of security containers shall not be taken out of office buildings. Combination settings of security containers shall be committed to memory by individuals needing to know them. Spare keys and a written record of each combination setting for use in an emergency shall be held in sealed opaque envelopes by the government department or NATO civil or military body concerned. Working and spare security keys shall be kept in separate containers. The record of each combination shall be kept in a separate envelope. The keys, combinations and the envelopes shall be given security protection no less stringent than the information to which they give access.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



32. Knowledge of combination settings of security containers shall be restricted to the smallest possible number of individuals. As a minimum, settings shall be changed :

(a) on first being taken into use;

(b) whenever a change of personnel possessing the combination occurs,

(c) whenever a compromise has occurred or is suspected; and

(d) at intervals not exceeding 12 months.

**Physical protection of Copying and Telefax machines**

33. Copying and telefax machines shall be physically protected to the extent necessary to ensure that only authorised individuals can use them and that all NATO classified information is controlled in accordance with the requirements of NATO security policy and supporting directives.

**PROTECTION AGAINST TECHNICAL ATTACKS**

**Eavesdropping**

34. Offices or areas in which information classified NS and above is regularly discussed shall be protected against passive and active eavesdropping attacks, by means of sound physical security measures and access control, where the risk warrants it. The responsibility for determining the risk shall be co-ordinated with technical specialists and decided by the appropriate security authority.

35. **Protection against passive eavesdropping attacks** - the leakage of NATO classified information via insecure communications or by overhearing directly or by unintentional electromagnetic emissions - may involve seeking technical security advice as described in paragraph 36 below and may involve soundproofing walls, doors, floors and ceilings of designated sensitive areas.

36. **Protection against active eavesdropping** - the leakage of NATO classified information by wired microphones, radio microphones or other implanted devices - requires a technical and/or physical security inspection of the fabric of the room, its furnishings and fittings and its office equipment, including office machines (mechanical and electrical) and communications. These inspections shall be undertaken by trained security staff authorised by the appropriate security authority.

**Technically Secure Areas**

37. Areas which have been specifically identified as requiring protection against audio eavesdropping are to be designated as technically secure areas and entry to them shall be specially controlled. Rooms must be locked and /or guarded in accordance with physical security standards when not occupied and any keys treated as security keys. Such areas shall be subject

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



to regular physical and/or technical inspections; the periodicity of inspections shall be determined by the appropriate security authority. Inspections shall also be undertaken following any unauthorised entry or suspicion of such and entry by external personnel for maintenance work or redecoration.

38. No item of furnishings or equipment shall be allowed into these areas until it has been thoroughly examined physically for eavesdropping devices by trained security staff. A record of the type, serial and inventory numbers shall be maintained of equipment and furniture moved into and out of these technically secure areas. The areas shall be kept locked by an approved method when not occupied, and keys, if used, shall be treated as security keys.

39. Telephones shall not normally be installed in areas which are technically secure. However, where their installation is unavoidable, they shall be provided with a positive disconnect device or shall be physically disconnected when classified discussions take place.

40. The presence of mobile telephones and other electronic items equipped with electro-acoustic parts shall be prohibited in technically secure areas.

41. Regular technical security inspections may need to be carried out in areas where exceptionally sensitive conversations are held in order to supplement physical searches for quick plant devices and to investigate a telephone system or an electrical or other service which could be used as an attack medium. They may also be necessary to determine the vulnerabilities of sensitive areas, including vulnerabilities arising from the local threat from intelligence services which target the Alliance and/or its member nations.

**Examination of electrical / electronic equipment**

42. Before being used in those areas where meetings are held or work is being performed which involves information classified NS and above, and in circumstances where the threat is assessed as high, communications equipment and electrical or electronic equipment of any kind shall be examined by technical or communications security experts to ensure that no intelligible information is inadvertently or illicitly transmitted by such equipment beyond the perimeter of the appropriate security area.

**Overlooking**

43. When NATO classified information is at risk from overlooking, appropriate measures shall be taken to counter this risk under daylight as well as artificial light conditions.

**PHYSICAL SECURITY FOR COMMUNICATION AND INFORMATION SYSTEMS (CIS)**

44. Specific consideration should be given to the physical security of CIS areas and the appropriate directives and guidance should be consulted.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 1
ANNEX 1
AC/35-D/2001-REV2

## OPEN STORAGE AREAS

1. Open Storage Areas are those authorised by the Head of the civil or military body for open storage of classified information. These areas shall be constructed in accordance with the following standards:

(a) **Construction** - the perimeter walls, floors, and ceiling shall be permanently constructed and attached to each other. All construction must be done in a manner so as to provide visual evidence of unauthorized penetration;

(b) **Doors** - doors shall be constructed of wood, metal or other solid material. Entrance doors shall be secured with a built-in nationally approved three-position combination lock. When special circumstances exist, the Head of the civil or military body may authorise other locks on entrance doors for NS and NC storage. Doors other than those secured with the aforementioned locks shall be secured from the inside with either deadbolt emergency egress hardware, a deadbolt, or a rigid wood or metal bar which extends across the width of the door, or by other means approved by the agency head;

(c) **Vents, Ducts, and Miscellaneous Openings** - all vents, ducts, and similar openings in excess of 96 square inches / 620 square centimetres (and over 6 inches / 15 centimetres in its smallest dimension) that enter or pass through an open storage area shall be protected with either bars, expanded metal grills, commercial metal sounds baffles, or an intrusion detection system;

(d) **Windows** -

(i) all windows that might reasonably afford visual observation of classified activities within the facility shall be made opaque or equipped with blinds, drapes, or other coverings;

(ii) Windows at ground level, or other easily reachable windows (for example, from roofs, verandas, and building annexes) will be constructed from or covered with materials that provide protection from forced entry. The protection provided to the windows need be no stronger than the strength of the contiguous walls. Open storage areas that are located within a controlled compound or equivalent may eliminate the requirement for forced entry protection if the windows are made inoperable, either by permanently sealing them or equipping them on the inside with a locking mechanism and they are covered by an IDS (either independently or by the motion detection sensors within the area).

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 2
ANNEX 1
AC/35-D/2001-REV2

## CRITERIA for ACCESS to NATO CLASS I/II SECURITY AREAS by INDIVIDUALS from Non-NATO NATIONS and INTERNATIONAL ORGANISATIONS

1. The granting of access as set out in paragraphs 9 and 10 of this directive will increase the risk of compromise of NATO classified information. In order to mitigate some of the increased risk, the following criteria shall be applied prior to granting access to a NATO Class I Security Area, unescorted access to NATO Class II Security Areas, or assigning office space within a NATO Class II Security Area :

(a) access is necessary in support of a specified NATO programme, project, contract, operation, or related task;

(b) individuals shall only belong to a non-NATO nation / international organisation which has signed a Security Agreement with NATO and has been certified by the NATO Office of Security (NOS) as being able to appropriately protect released NATO classified information;

(c) the individual is in possession of an appropriate and valid NATO Personnel Security Clearance (PSC) based on a clearance procedure no less rigorous than that required for a NATO national in accordance with NATO security policy and supporting directives;

(d) for access to NATO classified information, the established release procedures (the latest version of AC/35-D/2002 refers) shall be observed;

(e) the approval of access rights is reserved to the NOS and shall take place in accordance with the requirements of paragraph 3 below;

(f) non-NATO individuals who have been granted access shall be clearly recognisable by unique access passes or badges. The access pass or badge shall not provide access to any other NATO Security Area;

(g) non-NATO individuals have signed the "Certificate of Acknowledgement of Responsibilities" associated with the security protection of NATO classified information;

(h) non-NATO individuals shall not have escorting privileges, exchange pass arrangements with other NATO civil or military bodies, or access to NATO registries / sub-registries; and

(i) where office space is allocated within a NATO Class II Security Area, effective measures shall be implemented to prevent the unauthorised disclosure of NATO classified information, whether in hard-copy form or associated with a NATO communication and information system (CIS).

2. The successful implementation of the above measures rests on the continuing development of sound security education and awareness for all staffs working in areas to which non-NATO individuals are granted access. It is, therefore, imperative that Security

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



Officers develop appropriate security education programmes and oversee the implementation of these measures.

3. The procedure to obtain approval for access rights is as follows :

(a) Heads of Division / Office shall confirm in writing to the Director, NOS (through the appropriate chain of command) that the non-NATO individual has a requirement for access to a particular area within a NATO Class II Security Area;

(b) the request shall be supported by documentation specifying the duration of the requirement, the full identifying particulars of the individual and the rationale for seeking access rights;

(c) the NOS shall approve an individual's suitability for access on a case-by-case basis. Approval shall be based on confirmation that :

- a Security Agreement and a Code of Conduct has been signed between NATO and the non-NATO nation / international organisation;

- the NOS has certified the non-NATO nation / international organisation as being able to appropriately protect released NATO classified information;

- the individual is in possession of an appropriate and valid NATO Personnel Security Clearance (PSC);

- the individual has signed a "Certificate of Acknowledgement of Responsibilities" associated with the security protection of NATO classified information;

(d) approved individuals shall receive a unique access pass or badge which indicates that the individual is permitted unescorted access to a specific zone in the NATO Class II Security Area;

(e) NATO staffs and non-NATO individuals from the Divisions / Offices involved in these arrangements shall be briefed by the appropriate local security authority / staffs.

4. On completion of the requirement to support a specified NATO programme, project, contract, operation, or related task, the granting of unescorted access to a NATO Class II Security Area shall be withdrawn. Non-NATO individuals who cease to be employed in the Divisions / Offices involved in these arrangements shall be made aware of, and acknowledge in writing, their responsibilities for the continued safeguarding of NATO classified information.

5. The implementation of the arrangements shall be subject to periodic security inspection by the appropriate Security Authority (NOS, SHAPE J2 for ACO, or ACT Office of Security for ACT).

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

NATO OTAN
NORTH ATLANTIC COUNCIL
CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

**NATO UNCLASSIFIED**

17 January 2012

**DOCUMENT**
AC/35-D/2002-REV4

**SECURITY COMMITTEE**

**DIRECTIVE on the SECURITY of INFORMATION**

**Note by the Chairman**

1. At Annex is the fourth revision of the Directive on the Security of Information which is published in support of the NATO Security Policy, C-M(2002)49. It is binding and mandatory in nature upon NATO member nations, commands and agencies.

2. This revision reflects approved changes to the following areas :

(a) Deletion of Appendix 5 - Security Arrangements for the Release of NATO Classified Information to the Western European Union (WEU);

(b) Appendix 8 - Security Assurance;

(c) Appendix 9 - Personnel Security Certificate (for non-NATO national); and

(d) Appendix10 - Attestation of Personnel Security Clearance (for non-NATO national)

3. This document has been approved by the Security Committee (AC/35-WP(2010)0001, AC/35-WP(2011)0009 and AC/35-WP(2011)0011 refer) and will be subject to periodic review.

(Signed) Stephen F. Smith

Annex: 1

Action officer: Robert Keil, NOS/AOB, ext. 4084
Original: English
DMS 1889086

NATO HQ - QG OTAN
DOCUMENT

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

# DIRECTIVE ON THE SECURITY OF INFORMATION

## INTRODUCTION

1. This Security of Information directive is published by the NATO Security Committee (AC/35) in support of Enclosure "E" to the NATO Security Policy (C-M(2002)49). This directive contains mandatory provisions and also includes information which clarifies the meaning of those provisions. This directive addresses the following aspects :

(a) classification and markings of information;

(b) control and handling of information;

(c) reproductions, translations and extracts of information;

(d) dissemination and transmission of information by physical means ;

(e) receipts and records;

(f) disposal and destruction;

(g) security infractions, breaches and compromises; and

(h) security arrangements for the release of NATO classified information to non-NATO nations and international organisations.

## CLASSIFICATION and MARKINGS

2. Security classifications indicate the sensitivity of NATO information and are applied in order to alert recipients to the need to ensure protection in proportion to the degree of damage that would occur from unauthorised access or disclosure. NATO security classifications and their significance are :

(a) COSMIC TOP SECRET (CTS) - unauthorised disclosure would result in exceptionally grave damage to NATO;

(b) NATO SECRET (NS) – unauthorised disclosure would result in grave damage to NATO;

(c) NATO CONFIDENTIAL (NC) - unauthorised disclosure would be damaging to NATO; and

(d) NATO RESTRICTED (NR) - unauthorised disclosure would be detrimental to the interests or effectiveness of NATO.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



3. NATO nations and NATO civil and military bodies shall introduce measures to ensure that information created by, or provided to NATO is assigned the correct security classification. For NATO civil and military bodies, these measures shall include:

(a) restricting the authority to decide on a security classification for information to a limited number of designated positions;

(b) limiting the information that requires a security classification, encouraging the placing of more sensitive information into appendices to texts so that the main text can be distributed more widely and with less stringent security measures; and

(c) emphasising that documents shall not necessarily be given the same security classification as those to which they are attached, refer or respond.

4. Each NATO civil or military body shall establish a system to ensure that CTS information which it has originated is reviewed no less frequently than every five years to ascertain whether the CTS classification still applies. Such a review is not necessary in those instances where the originator has predetermined that specific CTS information shall be automatically downgraded after two years and the information has been so marked.

5. The top and bottom of each page of a document shall be marked with the overall security classification of the document, noting that individual annexes / appendices / attachments / enclosures may be marked with a classification level lower than the overall security classification of the document.

6. The overall security classification of a document shall be at least as high as that of its most highly classified component. Component parts of documents classified NC and above shall, where possible, be classified (including by paragraph) by the originator to facilitate decisions on further dissemination of appropriate sections. Covering documents shall be marked with the security classification of the information contained therein when they are separated from the information they accompany.

7. When information from various sources is collated, the product shall be reviewed for overall security classification since it may warrant a higher classification than its component parts. Original security classification caveats must be retained when information is used to prepare composite documents.

8. Cases of apparent over-classification or under-classification shall be brought to the attention of the originator by the recipient. If the originator changes the classification of the document, he shall inform all addressees.

9. An originator of classified information that is collated into a new product by a NATO civil or military body who, when consulted in the course of a review for the declassification of NATO classified information, objects to the declassification of specific information, will indicate the earliest date or event on or around which he shall either agree to its declassification or review it again for declassification.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Changing Classifications**

10. The classification level of NATO classified information may be changed only by, or with the consent of, the originator. However, if the originator cannot be determined, the successor organisation or higher authority shall assume the responsibility of the originator. In such cases, changes in classification may occur only after the NATO nations or NATO civil or military bodies that have an interest in the subject matter have been consulted.

11. The originator, or if the originator cannot be determined, the successor organisation or higher authority, is responsible for ensuring that recipients are promptly notified when the classification level of information is changed.

**Dissemination Limitation Markings**

12. As an additional marking to further limit the dissemination of NATO classified information, a Dissemination Limitation Marking may be applied by the originator.

**CONTROL AND HANDLING**

**The Registry System**

13. There shall be a Registry System which is responsible for the receipt, accounting, handling, distribution and destruction of accountable information. Such a responsibility may be fulfilled either within a single registry system, in which case strict compartmentalisation of CTS information shall be maintained at all times, or by establishing separate registries and control points:

(a) each NATO member nation may establish up to two Central Registries for CTS, which act as the main receiving and dispatching authority for the nation or body within which it has been established. Central Registries may also act as registries for other accountable information; and

(b) registries and control points shall act as the responsible organisation for the internal distribution of CTS and NS information and for keeping records of each document held in that registry's or control point's charge; they may be established at ministry, department, or command levels.

14. Registry personnel handling national classified information in NATO nations may, if properly cleared and briefed for access to NATO classified information, also be responsible for NATO classified information.

15. Regardless of the type of registry organisation, those that handle information classified CTS shall appoint a "COSMIC Control Officer" (CCO). CCOs shall be designated as necessary. A Deputy COSMIC Control Officer (DCCO) may perform some of the duties of the COSMIC Control Officer on a permanent basis and shall assume all authority and responsibility during the latter's absence.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



16. The CCO is responsible for the following tasks, which may be delegated to the Head of a COSMIC Registry :

(a) the physical safeguarding of all information classified CTS held by the Central Registry, registry or control point to which he is assigned;

(b) maintaining an up-to-date record of all information classified CTS held or circulating within the registry or control point or passed to other registries or control points, and maintaining records of disclosure and destruction sheets for his registry;

(c) maintaining up-to-date records, by name, of all individuals authorised access to information classified CTS held by his registry or control point;

(d) maintaining up-to-date records of all other registries and control points with which he is authorised to exchange information classified CTS, together with the names of the associated CCOs and their sample signatures;

(e) distribution of information classified CTS to only those addressees authorised to have access to information classified CTS;

(f) transmission of information classified CTS;

(g) obtaining receipts for all information classified CTS distributed or transmitted;

(h) ensuring that documents classified CTS are returned to the responsible registry when no longer required, either for retention or destruction; and

(i) in the case of Heads of COSMIC Central Registries, notifying NOS of organisational changes regarding any of the registries or control points for which he is responsible.

**Registry System Handling**

**Information Classified COSMIC TOP SECRET (CTS)**

17. Documents classified CTS consigned to an addressee in another member nation or NATO civil or military body may be transmitted direct from one registry or control point to another when authorised by the appropriate authority of the member nation or NATO civil or military body.

18. The Registry System shall exercise continuous control of individual documents classified CTS, which includes such items as microfiche and computer storage media, and shall maintain records of document receipt, distribution and destruction. Records shall identify the COSMIC Central Registry, registry, control point or individual holding the document.

19. At least annually, each registry shall carry out an inventory of all information classified CTS for which it is accountable. A document classified CTS is deemed to have been accounted for, if:

(a) it is physically accounted for and contains the correct number of pages;

(b) a receipt is held from the registry or control point to which it has been transferred; or

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(c) a change in classification or declassification notice or a destruction certificate for the document is held.

20. Registries and control points shall report the results of the annual inventory to the responsible COSMIC Central Registry.

21. Results of annual inventories of all COSMIC Central Registries shall be reported by the responsible security authority to the NOS by the 31st March of each year.

22. The dissemination of information classified CTS shall be through COSMIC registry channels. Registries may transmit information classified CTS directly to other registries provided that the transmission and receipt is recorded in the originating and receiving registries. Documents classified CTS may be issued outside a registry or control point to an individual who is responsible for its custody, but they shall be returned when no longer required. The individual custody of documents classified CTS shall not be transferred except through the responsible registry.

**Information Classified NATO SECRET (NS)**

23. The handling requirements for information classified NS are as follows :

(a) up-to-date records of the receipt, disposition, and dispatch of information classified NS shall be maintained; and

(b) periodic spot-checks shall be conducted of registry and divisional/personal holdings to verify their continued control.

**Information Classified NATO CONFIDENTIAL (NC) and NATO RESTRICTED (NR)**

24. Unless specifically required by national security rules and regulations, NC and NR material is not required to go through the Registry System. Measures shall be in place to prevent unauthorised access to NC and NR material.

## STORAGE

25. NATO classified information shall be stored in accordance with NATO Security Policy (Enclosure “D”) and the supporting physical security directive requirements. NATO classified information may be stored as microfilm, on computer storage media, provided the collections or media are afforded the same security protection as the original information and any collections or media containing more than one classification shall be afforded the security protection of the highest classification appearing in the collection or on the microfilm, or computer storage media. Information classified NR shall be stored in a manner that deters unauthorised access; for example, in a locked desk, cabinet or room to which access is controlled.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**REPRODUCTIONS, TRANSLATIONS, AND EXTRACTS**

26. Reproductions and translations of documents classified NS and below may be produced by the addressee under strict observation of the need-to-know principle. Security measures laid down for the original document shall be applied to such reproductions and/or translations. If classified NS, they shall be marked with identifying copy numbers. The number of reproductions and/or translations of NS documents and their copy numbers shall be recorded.

27. Extracts of NATO classified documents may be included, if necessary, in documents which need to be seen by individuals in member nations or NATO civil or military bodies who have not been authorised access to NATO classified information, provided they hold a national personnel security clearance to the level of the classification of the extracted information. In order to ensure that the extracts are properly protected, such papers shall be given an appropriate security classification and shall be distributed on a need-to-know basis. An extract from a classified document shall bear the classification of the document or component thereof (if individually classified) from which it is taken unless it is obvious that it justifies another classification. If so**,** it shall be referred to the original or higher classification authority for determination of the correct classification.

28. If, however, in exceptional circumstances, the originator of a classified document desires to control the further dissemination of information contained therein, the originator shall indicate these special limitations with a prominent and suitable note to the effect, for example: “Reproduction of this document in whole or in part, is prohibited unless authorised by the originator” or “Reproduction of paragraphs ….to….annexes….and….is prohibited unless authorised by the originator”. These special restrictions should be applied with discrimination and as infrequently as possible.

29. Notwithstanding originator control prohibitions, addressees whose national language is not that of a document may translate the document, provided the requirements for copying have been met and the translation includes all classifications markings and caveats of the original document. In addition, translations of documents classified CTS shall be reported to the originator.

30. Information classified CTS shall not, except in exceptional cases, be copied. Extra paper copies of information classified CTS shall normally be obtained from the originating NATO nation or NATO civil or military body. In exceptional cases, paper copies or translations of information CTS, including extracts and copies to or from machine readable media may be made for urgent mission purposes, provided that the copies or translations :

(a) are authorised by the CCO of a COSMIC Central Registry or, if authority has been delegated, by the CCO of a registry or control point;

(b) are reported to the COSMIC Central Registry or accountable registry or control point, which shall maintain a record of the number of copies made;

(c) bear the reference and copy number of the original information together with the name of the originating authority and that of the reproducing COSMIC Central Registry, registry or control point;

(d) are marked with an identifying reproduction copy number locally assigned by the element making the reproduction or translation;

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(e) display the CTS marking and classification and all other markings of the original information; and

(f) are brought under COSMIC registry control, distributed through COSMIC registry channels and reported in the annual inventory along with other CTS information.

31. As an exception to the above, the officer in charge of a communications centre may authorise the production of those copies and translations necessary to make initial distribution of signals/messages classified CTS. A record shall be made of the number of copies made. Thereafter, the authority for reproduction and translation of the signal/message will be the CCO of the COSMIC Central Registry.

32. Reproductions, extracts and translations of information classified NS, including copies to or from machine readable media, may be reproduced by the addressee when necessary for mission purposes, provided that the reproductions and/or translations are marked with identifying reproduction copy numbers and the number of reproductions and/or translations, including reproduction copy numbers, are recorded.

33. Reproductions, extracts, and translations of information classified NC and NR may be reproduced by the addressee provided they are controlled in a manner to deter unauthorised access.

34. Equipment, such as copiers, facsimile equipment and IT systems, used to reproduce classified information, shall be physically protected to ensure that only authorised individuals can use them.

## DISSEMINATION AND TRANSMISSION BY PHYSICAL MEANS

35. The purpose of security during dissemination and physical transmission is to ensure appropriate protection against unauthorised observation, modification, or disclosure (deliberate or inadvertent).

### Dissemination

36. The dissemination of NATO classified information shall be on a need-to-know basis. The dissemination of information classified NC and above shall be restricted to individuals who have the appropriate level of personnel security clearance, who have been briefed on their security responsibilities, and who are authorised to have access to such information. The dissemination of information classified CTS shall be in compliance with paragraph 22 above. Information classified NR may be disseminated to individuals who have been informed of the prescribed control measures, have been briefed and have a need-to-know for official purposes.

### Transmission

#### Transmission within Sites or Establishments

37. Classified information carried within the perimeter of the site or establishment shall be covered in order to prevent observation of its contents.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Transmission outside Sites/Establishments within a NATO Nation**

38. Whenever a courier service is used for the transmission of NATO classified information outside the confines of a site or establishment, the packaging requirements of paragraphs 39 and 40 and the receipt requirements of paragraphs 47 to 50 shall be complied with. The physical transmission of classified information within a NATO nation shall be by the following means:

(a) **Military or government courier service**;

(b) **National postal services/**
NATO information classified up to and including NS may be transmitted by a national postal service under conditions fixed by national regulations;

(c) **Authorised commercial courier service/**
Where appropriate, such services may be used for NATO information classified up to and including NS if permitted by national regulations, provided their use is approved by the relevant NSA/DSA;

(d) **Personal Carriage**
The personal carriage of NATO classified information may be permitted within a NATO nation under conditions no less stringent than the national regulations for the personal carriage of national information of equivalent classification, provided that:

(i) a record shall be kept in the appropriate registry, control point or office of all accountable information carried;

(ii) classified information shall be packaged in accordance with the requirements of paragraphs 39 to 40, and the locked briefcase or similar approved container shall be of such size and weight that it can be retained in the personal possession of the courier;

(iii) classified information shall not leave the possession of the bearer unless it is stored in accordance with the prescribed security requirements, it shall not be left unattended, and it shall not be opened en route;

(iv) classified information shall not be read in public places; and

(v) the individual shall be briefed on his security responsibilities and be provided with either a formal written authorisation, in accordance with national rules and regulations; and, when carrying information classified NC and above, be provided with a NATO courier certificate (Appendix 1 contains an example of a courier certificate).

39. Information classified NC and above transmitted between sites or establishments shall be packaged so that it is protected from unauthorised disclosure. The following standards shall apply :

(a) it shall be enclosed in two opaque and strong covers. A locked pouch, locked box or a sealed diplomatic pouch may be considered as the outer cover;

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(b) the inner cover shall be secured, bear the appropriate NATO classification, as well as other prescribed markings and warning terms, and bear the full designation and address of the addressee;

(c) the outer cover shall bear the designation and address of the addressee and a package number for receipting purposes;

(d) the outer cover shall not indicate the classification of the contents or reveal that it contains classified information; and

(e) if the classified information is transmitted by courier, the outer cover shall be clearly marked with the notice, “By Courier Only”.

40. Information classified NR shall, as a minimum, be transmitted in a single opaque envelope or wrapping. The markings on the package shall not reveal that it contains information classified NR.

**International Transmission**

41. The international transmission of information classified CTS shall be by diplomatic pouch or military courier. Personal carriage internationally of information classified CTS is prohibited.

42. The international transmission of NATO classified information up to and including NS shall be by diplomatic pouch, military courier, registered mail or personal carriage as set out below. Information classified NR may also be transmitted by other postal or commercial services.

43. Information classified up to and including NS that cannot be transmitted by one of the foregoing methods and that is relevant to the industrial domain may be transmitted by other means in accordance with the relevant provisions in Enclosure “G” of the NATO security policy and its supporting industrial security directive.

44. The following requirements shall be met for the international transmission of packages containing information classified NC and above :

(a) the package shall bear an official seal, or be packaged in a manner to indicate that it is an official consignment, and should not undergo customs or security scrutiny. Official NATO Seals shall be handled as accountable documents, and as such, they shall be protected as though they were NS material;

(b) the courier shall carry a courier certificate recognised by all NATO nations (see example at Appendix 1) identifying the package and authorising him to carry the package; and

(c) the courier’s travel arrangements shall be in accordance with the following restrictions on destinations, routes and means of transportation or, if national regulations are more stringent, in accordance with national regulations :

(i) the courier shall not travel to, through or over non-NATO nations nor use any means of transportation or any transportation carrier registered in

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



a non-NATO nation, to which any of the criteria listed below apply :

(1) the government of the nation :

(a) has given evidence by word or deed of an attitude hostile to NATO and/or NATO nations;

(b) is not able to give a generally agreed level of protection to the life and/or personal belongings of its residents and/or visiting foreigners; or

(c) has given evidence that it does not respect at all times the immunity of a diplomatic seal;

(2) the intelligence services of the nation target NATO and/or NATO nations; or

(3) the nation is at war, or subject to serious civil strife.

45. In exceptional cases, the restrictions at paragraph 44(c) above may be waived by the NSAs or the Heads of NATO civil or military bodies, or their designated representatives, if urgent operational requirements cannot be otherwise met.

## DISSEMINATION AND TRANSMISSION BY ELECTROMAGNETIC MEANS

46. Information classified NR and above shall be disseminated and transmitted in accordance with the requirements of Enclosure “F” of NATO security policy and its supporting directives.

## RECEIPTS AND RECORDS

47. Receipts are required for packages containing accountable information that are transmitted between sites / establishments, within national borders or internationally. Receipts shall be obtained against package numbers. Receipts are not required for packages containing information classified NC or NR unless required by the originator or specifically required by national security rules and regulations. Receipts shall be unclassified, shall quote the reference number, copy number, and language of the documents, and a short title, if it is unclassified.

48. A receipt shall be enclosed in the inner cover of packages containing CTS and NS documents. The receipt and disposition of CTS and NS documents shall be recorded as prescribed herein.

49. The receipt, listing the documents, shall be immediately returned to the sender after having been dated and signed. Documents that contain accountable information shall be signed for only by the CCO or other registry system individual. The inner cover of a package containing a CTS document may contain a marking indicating that it is to be opened only by a specific individual or office. However, the cover shall be opened in the presence of the CCO, DCCO or other authorised registry system individual, and a copy of the external receipt or other identifying information shall be provided so that the document may be entered into the registry system.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



50. A continuous receipt system is required for the distribution of information classified CTS. For the distribution of information classified NS within member nations and NATO civil and military bodies, each member nation or NATO civil and military body concerned shall establish internal procedures, to ensure that information classified NS is controlled and its receipt, disposition and dispatch is recorded.

51. Users of a CTS document shall sign and date a disclosure record, which shall remain affixed to the document, or file of documents, until it is destroyed. The record shall be retained for 10 years after destruction of the document.

## DISPOSAL AND DESTRUCTION

52. Proper management of NATO classified information extends throughout the life cycle of the information, including those aspects related to the disposal and destruction of the information. At the end of the life cycle, information shall be reviewed for retention, archival storage, downgrading, declassification or destruction.

53. Any such actions need to meet not only security requirements, but also need to meet NATO information management and archival requirements.

### Destruction

54. Classified information which is no longer required for official purposes, including surplus or superseded information and waste, shall be destroyed in such a manner as to ensure that it cannot be reconstructed. It is not necessary to await destruction instructions. Registries and other offices that hold NATO classified information shall maintain a continuous review of the information to determine whether it can be destroyed.

55. The following are additional requirements for the destruction of accountable information :

(a) all information classified CTS shall be returned to the registry holding them on charge for destruction. Information classified CTS shall be listed on a destruction certificate which shall be signed by the COSMIC Control Officer and by an independent witnessing official, who shall be appropriately cleared and authorised to have access to information classified CTS;

(b) the NSA may authorise the responsible Control Officer of any deployed or isolated military unit to destroy information classified CTS which is no longer needed, provided properly executed destruction certificates are furnished to the registry which holds them on charge;

(c) destruction certificates and control records for information classified CTS shall be retained for a minimum period of 10 years in a registry, as they may assist in the conduct of investigations. Copies of destruction certificates need not be forwarded to the originator or the appropriate COSMIC Central Registry unless specifically requested;

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(d) the destruction of information classified NS shall be recorded and the record shall be signed by the destruction official and independent witness, both of whom shall be appropriately cleared and authorised to have access to NS information; and

(e) destruction certificates and control records for information classified NS shall be retained in the registry or office performing the destruction for a period specified by individual NATO nations and NATO civil or military bodies, but for not less than 5 years.

56. The control records to be retained should be sufficient to undertake a damage assessment or conduct a security investigation into the compromise or loss of accountable information.

57. The recording of the destruction and the retention of control records of information classified NC and NR is not required; unless required by the originator or specifically required by national security rules and regulations.

## SECURITY INFRACTIONS, BREACHES AND COMPROMISES

### Action on Breaches of Security

58. All breaches of security shall be reported immediately to the appropriate security authority. Each reported breach of security shall be investigated by individuals who have security, investigative and, where appropriate, counterintelligence experience, and who are independent of those individuals immediately concerned with the breach, to determine :

(a) whether NATO classified information has been compromised[1];

(b) if so, whether all the unauthorised individuals who have or could have had access to the information have at least either a national or a NATO personnel security clearance and are known from existing records to be of such reliability and trustworthiness that no harm to NATO will result from the compromise; and

(c) what remedial, corrective or disciplinary (including legal) action is recommended.

59. Where the investigation yields positive answers to both 58(a) and (b), the administrative authority shall take steps to brief and/or indoctrinate the individuals concerned, as appropriate, to the classification and category of the information to which they have had inadvertent access. The administrative authority can close such cases without reporting to the NOS. Where the investigation yields a positive answer to 58(a) and a negative answer to either part of 58(b) the compromise is reportable to the NOS as described below.

[1] Classified information lost, even temporarily, outside a security area is to be presumed compromised. Classified information lost, even temporarily, inside a security area, including that in documents which cannot be located at periodic inventories, is to be presumed compromised until investigation proves otherwise.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Records of Breaches of Security**

60. Heads of NATO civil and military bodies shall arrange for records of breaches of security regulations, including reports of investigation and remedial and corrective actions, to be kept for three years and to be available during security inspections.

**Reporting of Compromises**

61. When a compromise of NATO classified information has to be reported under the terms of paragraph 59, the report shall be forwarded through the NSA or the Head of the NATO civil or military bodies concerned to the NOS. Where possible, the reporting authority should inform the originating NATO component at the same time as the NOS, but the latter may be requested to do this when the originator is difficult to identify. The timing of the reports depends on the sensitivity of the information and the circumstances. Initial reports shall be forwarded immediately to the NOS in cases where it has been determined that :

(a) CTS or NS information is involved; or

(b) there are indications or suspicions of espionage (provided the report would not hamper the investigations in hand); or

(c) unauthorised disclosure to the press/media has occurred.

62. Initial reports shall contain the following information:

(a) a description of the information involved, including its classification and marking reference and copy number, date, originator, subject and scope;

(b) a very brief description of the circumstances of the compromise, including the date, the period during which the information was exposed to compromise and, if known, the number and/or category of unauthorised individuals who have or could have had access; and

(c) whether the originator has been informed.

63. Further reports shall follow as developments warrant. Reports on compromise of information classified NC shall be forwarded when the investigation has been completed and should contain information as requested in paragraph 62(a), (b) and (c). There is no requirement to report compromises involving information classified NR unless they meet the criteria set out paragraph 61(b) or (c) or specifically required under national security rules and regulations. In all cases of reportable compromise the final report, or a progress report, of the investigation shall be with the NOS within 90 days of the initial report.

**Relief From Accountability for Lost Accountable Documents**

64. When the final report of investigation shows that an accountable document has been irretrievably lost rather than mislaid, the NSAs or the Head of the NATO civil or military body may grant relief from accountability.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Action by the Originating NATO Component**

65. The main purpose of reporting compromises of NATO classified information is to enable the originating NATO component to assess the resulting damage to NATO and to take whatever action is desirable or practicable to minimise the damage. Reports of the damage assessment and minimising action taken shall be forwarded to the NOS.

**Action by the NATO Office of Security (NOS)**

66. The NOS shall :

(a) coordinate enquiries where security authorities from more than one NATO nations are concerned;

(b) coordinate, if necessary, with the originators and the security authorities concerned the final assessment of the damage done to NATO and any minimising action to be taken;

(c) recommend to, and/or conduct in agreement with the security authority concerned, further investigations whenever it considers them necessary; and

(d) inform the Secretary General of NATO, whenever the gravity of damage to the Alliance so warrants.

**Action by the Secretary General of NATO**

67. The Secretary General of NATO may request the appropriate authorities to make further investigations and to report.

**SECURITY ARRANGEMENTS FOR THE RELEASE OF NATO CLASSIFIED INFORMATION TO NON-NATO NATIONS AND INTERNATIONAL ORGANISATIONS**

68. Enclosure "E" to NATO security policy sets out the principles for authorising the release of NATO classified information to non-NATO nations and international organisations, and the release authority conditions. The following Appendices to this directive address the specific procedures and arrangements :

(a) APPENDIX 2
Procedures for the Release of NATO classified information to non-NATO Recipients;

(b) APPENDIX 3
NATO Production and Logistic Organisations (NPLOs) - Procedures to be Followed for the Release of NATO Classified Information Belonging to an NPLO or other Organisation Granted a Charter under the Terms of C-M(62)18;

(c) APPENDIX 4
Security Provisions for the Exchange of Classified Information Between NATO and the European Union (EU);

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(d) APPENDIX 5 - *Cancelled*;

(e) APPENDIX 6
Security Arrangements for the Release and Protection of NATO Classified Information to a NATO-led Combined Joint Task Force (CJTF) or Similar Formation and the Exchange and Protection of Classified Information with non-NATO Nations / Organisations Participating in a NATO-led CJTF or Similar Formation;

(f) APPENDIX 7
Minimum Standards for the Handling and Protection of NATO Classified Information (NATO SECRET and Below) to be Met by Non-NATO Recipients;

(g) APPENDIX 8
Security Assurance;

(h) APPENDIX 9
Personnel Security Clearance Certificate (for non-NATO national); and

(i) APPENDIX 10
Attestation of Personnel Security Clearance (for non-NATO national).

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 1
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

## COURIER CERTIFICATE
(Example)

Valid until ……..

1. This is to certify that the bearer ……, holder of Passport/
(name and rank where applicable)
Identity Card No. ……. is a member of …… (parent organisation).

2. On the journeys detailed overleaf, the bearer is travelling in the execution of his official functions and is designated as an official NATO courier. He is authorised to carry ……. (number) of packages of official NATO documents, the seals on which correspond to the specimen seal appearing against the appropriate journey.

3. All customs and immigration officials concerned are, therefore, requested to extend to the official correspondence and documents being carried under official seal by the bearer, the immunity from search or examination conferred by the Agreement on the Status of the North Atlantic Treaty Organization National Representatives and International Staff, and the Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces.

Signature of Authorising Official:

Designation:
(Name and rank in capitals)

Official stamp of NATO member
Nation or NATO civil or military body

Date:

| **DETAILS OF ITINERARY** | | **SPECIMENS OF SEAL USED** |
|---|---|---|
| From | To | See note below |
| From | To | See note below |

NOTE: In addition to an impression of the seal, the officer affixing the seal must print his name, rank and the name and address of his department, command, agency or facility.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 2
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

## PROCEDURES FOR THE RELEASE OF NATO CLASSIFIED INFORMATION TO NON-NATO RECIPIENTS

### REQUESTS FOR RELEASE OF NATO INFORMATION

1. Release authorisation shall be based on the principles stated in Enclosure “E” of NATO security policy.

2. Requests for release shall be sent to the relevant addressee as follows:

   (a) the Council Secretariat, NATO International Staff, for NATO classified information issued by the NAC;

   (b) to the Secretary of the appropriate subject-matter committee for information classified up to and including NS which has been originated by that committee and/or bodies subordinate to it;

   (c) the Director, International Military Staff, for NATO classified information issued by the NAMILCOM and/or bodies subordinate to it;

   (d) to SACEUR or D/SACEUR for information classified up to and including NS which is identified as being releasable to xFOR, or is classified NATO/xFOR SECRET (mission SECRET);

   (e) to the Mission Commander for a NAC-approved operation involving non-NATO Troop Contributing Nations, for information classified up to and including NS that has already been determined as releasable to the mission (xFOR); and

   (f) the Head of an NPLO, for NATO classified information originated by and belonging to one or more of the nations participating in the NPLO.

3. Requests for release shall include the following information:

   (a) for NAC-approved cooperative activities, where potential non-NATO participants to that activity have also been endorsed by the NAC on a case-by-case basis:

      (i) reference to the relevant subject in the overall work plan or the OPLAN for the cooperative activity;

      (ii) purpose and justification for the release (initiating cooperation, progress in cooperation, exercise, etc);

      (iii) identification of document(s) containing the NATO classified information (reference number, date and NATO classification);

      (iv) description of the NATO classified information which should be released (the whole document(s), part of the document or excerpt from the document);

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(v) if appropriate, a request for generic release (i.e. specific subject areas, defined series of documents, anticipated future documents or series of documents, etc., stating maximum classification and any other limitations regarding the possible future release).

(b) for release outside cooperative activities approved by the NAC, the document containing the NATO classified information must be identified and the information requested in (a) (ii), (iii) and (iv) above must be given. Generic release is not authorised.

**Actions upon the Receipt of a Release Request**

4. Addressees receiving a request for release of NATO classified information shall ensure that :

(a) the justification given in the release request is adequate; and

(b) the NATO classified information concerned is properly identified and described; and

(c) in accordance with the requirements of Enclosure "E" to NATO Security Policy, a Security Agreement has been concluded between NATO and the non-NATO recipient and that the required security survey has been carried out by the NOS with a positive result;

or

in exceptional circumstances, in order to support specific operational requirements endorsed by the NAMILCOM / NAC (for example, in support of force protection, and the exchange of intelligence information), a Security Assurance from the non-NATO recipient has been provided;

or

the non-NATO recipient has provided, through its NATO Sponsor, a written Security Assurance to NATO that it will protect NATO classified information to a degree no less stringent than the provisions contained in the bilateral Security Agreement / Arrangement for the protection of the Sponsor's classified information of an equivalent classification;

or

the NATO sponsor has provided the necessary assurance that the appropriate security system is in place in the non-NATO recipient for the protection of released information;

and

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(d) the request is sent to the appropriate committee or delegated authority for a decision; and

(e) any international organisation which requests release has a Security Agreement in force with NATO and the release of information to its non-NATO members is in accordance with relevant provisions of the Security Agreement as well as other established rules concerning their participation in NATO activities.

5. In cases where the NATO classified information requested for release has been issued by two or more bodies (e.g. a military document prepared by NAMILCOM and approved by the Defence Planning Committee (DPC) and issued under the latter's reference), it is the responsibility of the initial addressee to coordinate the response to the request.

**Actions by the Release Authority**

6. Based on the information contained in the request, the Release Authority will approve or refuse the release.

7. National members of the Release Authority are responsible for obtaining any approval which may be required from national authorities.

8. The Release Authority is responsible for ensuring that any information released to a non-NATO recipient has been reviewed / sanitised so that the non-NATO recipient is only given information for which he has a requirement / need-to-know.

9. Approval, whether obtained in committee or under the silence procedure, will be recorded in writing.

10. In the context of NAC-approved cooperative activities, the Release Authority may approve generic release of NATO classified information issued under its authority. Such approval must state the specific subject areas or series of documents of the NATO classified information and the level of classification authorised for release and may stipulate any other limitations regarding possible future release.

11. Should a request for release of NATO classified information not be approved by a delegated Release Authority, the request, together with the latter's reason for not approving it, may be presented to the next level and ultimately to the NAC for final decision. This action will only be taken in cases when sought by the requesting NATO member nation(s) or NATO body or when the delegated Release Authority decides that such action is appropriate.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Marking Information to be Released**

12. The following procedures shall be used for marking NATO classified information:

(a) **for existing NATO information**: classified information originating from NATO which is released to non-NATO recipients shall retain its NATO classification. In addition, the cover or first page of the copy of any document released, and the archive copy, shall be marked with the name of the Release Authority, the date the release decision was taken and any related terms or conditions;

(b) **for NATO information created within NAC-approved activities**:

(i) NATO classified information originated in the context of a NAC co-operative activity shall bear the marking "NATO" followed by the designation of the activity or by the name(s) of the international organisation(s) or participating nation(s) and the classification level;

Example:

NATO/EAPC RESTRICTED

NATO/RUSSIA CONFIDENTIAL

NATO/ISAF CONFIDENTIAL

NATO/OAE CONFIDENTIAL

(ii) the dissemination of information generated within a NATO co-operative activity may be restricted by the originator to some of the non-NATO recipients. In this case, a caveat showing the non-NATO recipients permitted access shall be added below the classification line:

Example:

NATO/PfP RESTRICTED
SWEDEN AND SWITZERLAND ONLY

(iii) information created by a NATO civil or military body that is intended to be further disseminated outside the environment within which it was created shall bear the caveat "Releasable to":

Example:

NATO CONFIDENTIAL
RELEASABLE TO CHILE

NATO/EAPC RESTRICTED
RELEASABLE TO AUSTRALIA

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE





NATO CONFIDENTIAL
RELEASABLE to KFOR

NATO CONFIDENTIAL
RELEASABLE to OAE

**Transmission of Information to be Released**

13. All NATO classified information released to non-NATO recipients shall be forwarded via physical or electromagnetic means, in accordance with the requirements of NATO Security Policy and supporting directives.

**Records of Information to be Released**

14. NATO civil and military bodies shall keep control records of all information classified CONFIDENTIAL and above which they have released to non-NATO recipients and shall, at least every six months (or as directed by the appropriate Security Authority), report details of the reference number, title and release date to the NATO Central Registry, Brussels. The report sent to the NATO Central Registry identifies the details of the information released since the previous report. On request, national authorities can obtain details through the NATO Central Registry, Brussels.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 3
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

## NATO PRODUCTION AND LOGISTICS ORGANISATIONS (NPLOs)

## PROCEDURES TO BE FOLLOWED FOR THE RELEASE OF NATO CLASSIFIED INFORMATION BELONGING TO AN NPLO OR OTHER ORGANISATION GRANTED A CHARTER UNDER THE TERMS OF C-M(62)18

1. NATO classified information originated by one or more of the nations participating in an NPLO or other organisation granted a charter under the terms of C-M(62)18, or generated within such an organisation and pertaining to it, may be the subject of an application for release to a non-NATO recipient by any member nation, or NATO body considering that it would be advantageous to NATO.

2. The provisions of Appendix 2 shall apply, except that the application shall be submitted to the Head of the NATO organisation concerned, who will pass it on to the Board of Directors (or its delegated representative) for a decision. It must specify the document(s) or the class of information to be released, the proposed recipient's need for access to the information, and the purpose for which it will be used. The Board shall take into account already concluded Security Agreements and other arrangements with international organisations that govern the participation of their non-NATO members in NATO-related activities.

3. Provided that the Board (or its delegated representative) agrees that the NATO classified information should be released, it shall ask the NSA of the nations participating in the NATO organisation's programme to satisfy themselves that adequate security arrangements for the protection of the NATO classified information intended to be released exist or are created.

4. For NR information, a Project / Programme Security Group involving the NSAs of the participating nations may delegate authority for release to the Security Officer of the NPLO, in consultation with the appropriate management within the NPLO.

5. The security arrangements shall include a Security Agreement / Arrangement accepted by the nations participating in the NPLO and, on behalf of the intended recipient(s), by an authority competent to commit them to undertake to provide the NATO classified information released a level of security protection no less stringent than that afforded to it within NATO as set out in Appendices 7 and 8. A copy of these Appendices shall be provided to the intended recipient(s). Where a Security Agreement is in force with an international organisation, the release of information to its non-NATO members shall be in accordance with relevant provisions of the Security Agreement as well as other established rules concerning their participation in NATO activities.

6. NSAs shall also take whatever steps they consider appropriate to ensure that the intended recipient(s) are competent to comply with the provisions of the Security Agreement.

7. Release shall be administered on behalf of the Board of Directors of the NATO organisation concerned, by its Security Office. Records shall be kept of all information classified NC or NS passed under these procedures. These records shall be subject to examination by the NOS during its periodic inspections of the organisation.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 4
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

## SECURITY PROVISIONS FOR THE EXCHANGE OF CLASSIFIED INFORMATION BETWEEN NATO AND THE EUROPEAN UNION (EU)

### GENERAL

1. The release and exchange of information classified RESTRICTED and above between NATO and the EU is regulated by the Agreement between the North Atlantic Treaty Organisation and the European Union on the Security of Information. This Appendix sets out the policy, procedures and minimum requirements for the handling of NATO classified information to be released to the EU. Attachment 1 contains the "NATO Procedures for Requesting Classified Information from the EU". Attachment 2 contains the "Security Standards Between the NATO Office of Security (NOS), the EU Council General Secretariat Security Office (GSCSO) and the European Commission Security Office (ECSO) for the Protection of Classified Information Exchanged Between NATO and the EU".

### RELEASE AUTHORITY

2. The North Atlantic Council (NAC) is the ultimate authority for the release of NATO classified information to the EU except for information classified up to and including COSMIC TOP SECRET which has been originated by the NATO Military Committee (NAMILCOM) (see paragraph 3(b) below). The release of other information classified COSMIC TOP SECRET will always require approval by the NAC. NAC approval is also required for the release to the EU of NATO SECRET information originated by Committees subordinated to the NAC.

3. The NAC has delegated release authority to :

(a) the relevant committee for information classified up to and including NATO CONFIDENTIAL;

(b) the NAMILCOM for information classified up to and including COSMIC TOP SECRET which has been originated by the NAMILCOM and bodies subordinate to it; and

(c) the Board of Directors of a NATO Production and Logistics (NPLO), or other organisations granted a charter under the terms of C-M(62)18, for information classified up to and including NATO SECRET, which has been originated by one or more nations participating in the NPLO or other organisations.

4. Authority for release will only be delegated to a committee on which the originator(s) is/are represented. If the originator(s) cannot be established, the relevant committee will assume the responsibility of the originator(s).

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**REQUESTS FOR RELEASE**

5. Requests from the EU for the release of NATO classified information (which must explain their requirement and provide details of intended recipients) will be sent to the relevant addressee, as follows :

(a) the Executive Secretary, NATO International Staff, for NATO classified information issued by the NAC and committees subordinate to it;

(b) the Director, International Military Staff, for NATO classified information issued by the NAMILCOM and bodies subordinate to it; and

(c) the Head of an NPLO, or other organisation granted a charter under the terms of C-M(62)18, for classified information originated by one or more nations participating in the NPLO or other organisation.

**ACTIONS UPON RECEIPT OF A RELEASE REQUEST**

6. The addressee will task relevant NATO staffs to prepare the required documents for the appropriate committee (or, in the case of an NATO Production and Logistics Organisation (NPLO), for the Board of Directors) for a decision on release. These documents will contain the following information :

(a) identification of document(s) containing the NATO classified information (reference number, date and NATO security classification);

(b) description of the NATO classified information which could be released (the whole document(s), part of the document(s) or excerpts from the document(s));

(c) in the case of requests for release to non NATO EU Member State(s), confirmation that the EU Member State(s) have subscribed to the "Partnership for Peace" framework document and**,** in that context**,** have a valid security agreement with NATO; and

(d) in the case of requests for release to non-EU Member States, a written confirmation that the EU has completed security formalities and a Security Agreement is in place to ensure implementation of security procedures in the non-EU Member states. This confirmation will be provided to the NATO Office of Security (NOS).

**REQUESTS FOR GENERIC RELEASE**

7. Requests for generic release (e.g. NATO SECRET planning information pertaining to NATO/EU joint CMX exercises) will also include, following the agreement of the appropriate committee, details of specific subject areas, defined series of documents, anticipated future documents or series of documents and anticipated requirements for internal release, etc., stating maximum classification. Upon approval, the appropriate committee (or Board of Directors) will state any other limitations regarding future release**.**

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



## PROCESSING RELEASE REQUESTS

8. The request will be sent to the appropriate committee (or Board of Directors) for a decision, which will entail obtaining the approval of the originator(s). National members of the relevant committee are responsible for obtaining any approval which may be required from their national authorities. The Board of Directors of an NPLO, having agreed on the release of classified information originated by and belonging to one or more of the states participating in the NATO Production and Logistics Organisation (NPLO)**,** will seek prior to dissemination, the approval of the national security authorities**.**

9. In cases where the NATO classified information requested for release has been issued by two or more bodies (e.g., a military document prepared by NAMILCOM and approved by Defence Planning Committee (DPC), it is the responsibility of the originating authority to coordinate the response to the request.

## CLASSIFICATION MARKINGS

10. Classified information originating from NATO which is released to the EU will retain its NATO ownership label and security classification. A caveat will be added below the line to denote releasability :

E.g.: NATO (Security Classification)
RELEASABLE TO EU

Or: NATO (Security Classification)
RELEASABLE TO EU COUNCIL AND/OR (NAMED DIVISION) ONLY

Or: NATO (Security Classification)
RELEASABLE TO EU COUNCIL AND/OR EU COMMISSION

Or: NATO (Security Classification)
RELEASABLE TO EU **AND** NAME(S) OF THIRD COUNTRY(IES) ONLY

11. In addition, the cover or first page of any document released will be marked with the name of the committee (or Board of Directors) which has authorised the release, the date the release decision was taken and any limitation caveats.

## RECORDS

12. NATO bodies will keep complete, separate records of all NATO accountable information which they have released to the EU and will send details of the reference number, title, classification, and release date to the NATO Central Registry, Brussels.

13. NATO Central Registry shall maintain a master record of accountable information released to the EU. This record shall be accessible by NATO Member States.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**MINIMUM REQUIREMENTS FOR THE HANDLING OF NATO CLASSIFIED INFORMATION RELEASED TO THE EU**

14. Within the EU, in accordance with Articles 6, 11 and 12 of the Agreement between the North Atlantic Treaty Organisation and the European Union on the Security of Information, NATO classified information will be handled in accordance with EU security regulations. All NATO classified information which is released to the EU is for official use only. It will, therefore, only be disseminated to individuals in the EU with a need-to-know, an appropriate security clearance for NATO CONFIDENTIAL information and above only, and in accordance with stipulated release caveats.

**CLASSIFICATION SYSTEM**

15. Classification markings will be used to indicate the sensitivity of the NATO classified information and thus the security procedures and regulations which will apply for its protection. The classifications are as follows: RESTRICTED, CONFIDENTIAL, SECRET and COSMIC TOP SECRET. These correspond to :

| NATO | UE COUNCIL / COMMISSION |
|---|---|
| NATO RESTRICTED | RESTREINT UE |
| NATO CONFIDENTIAL | CONFIDENTIEL UE |
| NATO SECRET | SECRET UE |
| COSMIC TOP SECRET | TRÈS SECRET UE |

**REGISTRIES AND THE CONTROL OF CLASSIFIED INFORMATION**

16. All NATO classified information released to the EU (or to the EU recipients) shall be transferred through a NATO registry to a separate registry established for NATO information in the EU.

**ELECTROMAGNETIC TRANSMISSION**

17. The electromagnetic transmission of classified information between NATO and the EU shall be conducted in accordance with agreed NATO/EU mechanisms / procedures to be agreed, which assure its protection.

**NOS RESPONSIBILITIES**

18. The NOS shall:

(a) ensure that the Security Arrangements for the protection of released classified information meet the minimum requirements as laid down in this Appendix;

(b) coordinate inspections with the EU counterpart; and

(c) keep records on all CTS documents held by EU, based on a calendar year report received annually by the 31st March.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



ATTACHMENT 1
APPENDIX 4
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

## NATO PROCEDURES FOR REQUESTING CLASSIFIED INFORMATION FROM THE EUROPEAN UNION

### GENERAL

1. NATO, NATO Commands and Agencies shall use the attached form for requesting classified information from the EU.

### PROCEDURES FOR REQUESTING

2. A request for EU classified information shall contain the following :

(a) identification and description of the EU classified information that is requested;

(b) if appropriate, a request for generic release (i.e. specific subject areas, defined series of documents, anticipated future documents or series of documents etc.);

(c) intended recipients in NATO; and indication of possible further release outside NATO; and

(d) rationale and justification of the request**;** if appropriate, reference to the relevant NATO activity/mission and/or NATO/EU joint activity or co-operation.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



ATTACHMENT 1
APPENDIX 4
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

| | |
|---|---|
| | NATO RESTRICTED |
| | NATO CONFIDENTIAL |
| | NATO SECRET |
| | COSMIC TOP SECRET |

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

FROM: (DIVISION/OFFICE)

**REQUEST FOR RELEASE OF EU CLASSIFIED INFORMATION**

| | |
|---|---|
| TO : EU (COUNCIL OR COMMISSION, AS APPROPRIATE)<br><br>INFO. :<br><br>REFS. : | FILE :<br><br>NO : |
| 1. IDENTIFICATION OF DOCUMENT(S) (WHERE KNOWN) | |

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE





| |
|---|
| 2. RATIONALE FOR THE REQUEST |
| 3. INTENDED RECIPIENTS IN NATO AND, IF APPROPRIATE, OUTSIDE NATO |
| 4. (Describe here if the whole document is needed or which part or extract is requested) |

Date: Signature:

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



ATTACHMENT 2
APPENDIX 4
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

# SECURITY STANDARDS BETWEEN THE NATO OFFICE OF SECURITY (NOS), THE EU COUNCIL GENERAL SECRETARIAT SECURITY OFFICE (GSCSO) AND THE EUROPEAN COMMISSION SECURITY OFFICE (ECSO) FOR THE PROTECTION OF CLASSIFIED INFORMATION EXCHANGED BETWEEN NATO AND THE EU

## INTRODUCTION

1. Pursuant to Article 12 of the NATO-EU Security Agreement, reciprocal standards for the protection of classified information exchanged between NATO and the EU are hereby agreed. NOS, the GSCSO and the ECSO are responsible for the implementation and oversight of these standards.

## PERSONNEL SECURITY CLEARANCE AND AUTHORISATION FOR ACCESS

2. Subject to Article 5(a) of the NATO/EU Security Agreement, positions which require access to NATO or EU classified information (respectively NCI and EUCI) must be identified. Access to EUCI and NCI will be authorised only for individuals who have a "need-to-know". Furthermore, individuals occupying such positions which require access to information classified at or above NATO CONFIDENTIAL or CONFIDENTIAL UE level must have a 'need-to-know' as well as a valid Personal Security Clearance (PSC) issued in accordance with the relevant provisions contained in the respective security rules of NATO, the General Secretariat of the Council and/or the European Commission.

*3.* The parent National Security Authority (NSA) of the individual concerned is the competent authority responsible for seeing that the necessary security investigations on their nationals/citizens have been carried out in accordance with the respective NATO/EU minimum security standards.

4. Before being given access to classified information, all individuals who require access to classified information must be briefed on the protective security regulations relevant to the classification of the information they are to access. Those individuals accessing classified information must be made aware that any breach of the security regulations will result in disciplinary action and/or possible further legal action in accordance with their respective security regulations or provisions.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE





**CLASSIFICATION SYSTEM**

5. Classification markings will be used to indicate the sensitivity of the classified information and thus the security procedures and regulations which will apply for its protection. The classifications and their equivalence are as follows :

| NATO | EU |
|---|---|
| NATO RESTRICTED | RESTREINT UE |
| NATO CONFIDENTIAL | CONFIDENTIEL UE |
| NATO SECRET | SECRET UE |
| COSMIC TOP SECRET | EU TOP SECRET/TRES SECRET UE |

The NATO or EU marking in the classification line indicates ownership of the information and defines, inter alia, originator rights.

All information originated by one of the Parties and provided to the other(s) shall include an express releasability marking, such as:

NATO SECRET
RELEASABLE TO THE EU

SECRET UE
RELEASABLE TO NATO

**REGISTRIES AND THE CONTROL OF CLASSIFIED INFORMATION**

6. A registry system is established at NATO, the General Secretariat of the Council and the European Commission for the receipt, dispatch, control and storage of classified information. The EU Council General Secretariat will be the Central Registry for NATO classified information provided to the EU. At each organisation a designated registry will act as the main point of entry and /exit for information classified NATO CONFIDENTIAL above or CONFIDENTIEL UE and above, as defined per the respective rules of NATO and the EU. Such registries are established as follows :

(a) for NATO: at NATO HQ and SHAPE (for information to be distributed within Allied Command Europe); and

(b) for the EU: at the EU Council General Secretariat.

7. Central and sub-Registries will be responsible for :

(a) distribution and control of classified information within their respective organisation(s);

(b) storage of classified information; and

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(c) final disposal and/or downgrading and/or declassification of classified information, including the maintenance of destruction certificates for NATO accountable or EU classified information.

8. The NOS, the GSCSO and the ECSO will be responsible for the oversight and control of registries within their respective organisation(s) and will inform their counterparts of the establishment/disestablishment of registries containing each other's classified information.

9. When exchanging classified information, appropriately cleared couriers will be used by both sides and will be granted, upon presentation of the appropriate security clearance certificate, access badges to the building(s) they need to visit to deliver and collect the documents.

**ELECTROMAGNETIC TRANSMISSION**

10. The electromagnetic transmission of classified information between NATO and the EU and between the EU and NATO shall be encrypted in accordance with the sender's requirements as outlined in its Security Policies or Regulations.

11. Crypto equipment employed for communications between NATO and the EU must have been certified by the appropriate authority of one of the States designated under Article 5a of the Security Agreement if the level of the information is CONFIDENTIAL or below. When the equipment is intended for the transmission of information classified SECRET and above, it must have been evaluated and approved in accordance with NATO or EU policies or regulations.

**BREACHES OR COMPROMISES OF SECURITY**

12. Whenever a breach/compromise of security affecting information classified NATO CONFIDENTIAL**/**CONFIDENTIEL UE or above is discovered or suspected:

(a) a report giving details of the breach/compromise must be sent :

(i) by the GSCSO or ECSO to the NOS, for NCI;

(ii) by the NOS to the GSCSO or ECSO, as appropriate, for EUCI;

(b) an investigation into the circumstances of the breach/compromise must be made. When completed, a full report must be submitted to the office to which the initial report was addressed. At the conclusion of the investigation, remedial or corrective action, where appropriate, must be taken.

13. For information classified NATO RESTRICTED or RESTREINT UE breach/compromises of security need to be reported only when they present unusual features and/or when it is assessed that actual damage resulted from the breach/compromise is in accordance with the respective NATO and UE security regulations.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**INSPECTIONS / LIAISON**

14. The three Security Offices will facilitate reciprocal inspections to ensure that information originated by their parent organisation is properly protected. In this respect, a joint GSCSO-ECSO team will inspect NATO Headquarters and SHAPE**,** while the NOS will conduct separate inspections to the General Secretariat of the Council and the European Commission.

**REVIEW**

15. The three Security Offices will facilitate, as appropriate, the presence of observers on their respective inspections. NOS may observe with respect to inspections of EU Member States relative to the protection of NATO classified information releasable to the EU, and GSCSO ECSO may observe with respect to inspections of NATO Member States relative to the protection of EU classified information releasable to NATO.

**LIAISON**

16. The NOS, the GSCSO and the ECSO will maintain constant liaison to oversee the release and exchange of classified information under the terms of the NATO-EU Security Agreement. These Offices will meet to discuss and review matters of common interest and assess the implementation of these standards. Any modifications to this Security Standards document shall be subject to agreement between the NOS, the GSCSO and the ECSO and the approval by the NATO Security Committee and the EU Council Security Committee respectively.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



This Page Intentionally Left Blank

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 6
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

**SECURITY ARRANGEMENTS FOR THE RELEASE AND PROTECTION OF NATO CLASSIFIED INFORMATION TO A NATO-LED COMBINED JOINT TASK FORCE (CJTF) OR SIMILAR FORMATION AND THE EXCHANGE AND PROTECTION OF CLASSIFIED INFORMATION WITH NON-NATO NATIONS/ORGANISATIONS PARTICIPATING IN A NATO-LED CJTF OR SIMILAR FORMATION**

1. The CJTF concept of deployable multinational, multi-service formations involving NATO and non-NATO nations/organisations generated and tailored for specific contingency operations was endorsed at the NATO Summit of January 1994 and is being implemented through PO(96)63 and the latest version of MC 389. It reflects NATO's determination to give full and practical effect to its new roles, to strengthen the European defence capability of the Alliance and to enhance the development of the Partnership for Peace (PfP) programme. Similar formations may include specific operations that have been approved by the NAC.

2. Participation in a NATO-led CJTF presumes that NATO and non-NATO nations will release/exchange and protect classified information required for the conduct of the CJTF, principally to maintain force protection and the effectiveness of the mission.

3. This Appendix sets out the security requirements for the release and protection of NATO classified information to a NATO-led CJTF and the exchange and protection of classified information with non-NATO nations/organisations participating in a NATO-led CJTF; it draws on existing NATO Security Policy and procedures for the release and protection of NATO classified information outside NATO.

4. The following principles shall apply:

(a) political and military endorsement of the CJTF mission shall have been obtained and any legal requirements satisfied before classified information can be released to/exchanged within a CJTF;

(b) the non-NATO nation shall have signed a Security Agreement with, or provided a Security Assurance to, NATO. The international organisation shall have concluded a Security Agreement with NATO to enable the former to receive NATO classified information.

(c) the release of information to a non-NATO nation on the basis of a Security Assurance shall be limited to NC. However, in exceptional circumstances, in order to support specific operational requirements endorsed by the NAMILCOM / NAC (for example, in support of force protection, and the exchange of intelligence information), NS information may be released to non-NATO troop contributing nations (NNTCN);

(d) NATO security policy and procedures for the handling and protection of NATO classified information shall apply to all nations/organisations participating in the CJTF;

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(e) the originator is responsible for determining the security classification and initial dissemination of information; the release of NATO classified information to non-NATO recipients shall be in accordance with the requirements of Enclosure "E" to NATO Security policy;

(f) non-NATO members participating in the CJTF shall be eligible to receive information classified up to and including NS released to the CJTF in accordance with NATO procedures, and in accordance with the understanding in sub-paragraph (c) above;

(g) all classified information released/exchanged will be disseminated under strict observance of the need-to-know principle and shall only be used for the accomplishment of the CJTF mission;

(h) the CJTF Mission Commander shall balance the requirement to protect classified information with the need to maintain force protection and the effectiveness of the CJTF mission. Any classified information of an operational nature that has the potential to affect the lives of CJTF personnel, shall be withheld only in the most exceptional circumstances;

(i) following the decision on which non-NATO nations shall join the CJTF, and in order to ensure force protection and the effectiveness of the mission, authority for the release/exchange of all classified information of an urgent operational nature, such as support of combined combat operations, may be delegated by the NATO Military Committee (NAMILCOM) to the level best suited to evaluate the importance of that information and the need for its immediate release. This shall be specified in the promulgating NATO Operations Order (OPORD). The guiding principle shall be that classified information of an operational nature that has the potential to affect the lives of CJTF personnel shall be withheld only in the most exceptional circumstances. Such release of information not marked by the originator as releasable to the CJTF shall be reported promptly to the NAMILCOM which will decide what limitations should be imposed on the continuing release of such information and inform the appropriate commander(s).

5. As stated at paragraph 4, a political and military mandate for the mission shall be required, any legal requirements satisfied, and security formalities completed before any classified information can be released to or exchanged within a CJTF.

6. A security organisation shall be established in the promulgating NATO Operations Order at the inception of the CJTF. The security organisation shall be directed by a Security Authority who, as a rule, will be the ACOS Intelligence (or equivalent) of the CJTF HQ. Security responsibilities shall also be clearly identified and defined in that OPORD. These shall include :

(a) regulating and coordinating all physical, personnel, information and INFOSEC issues;

(b) clearly identifying release authorities for classified information which shall be established in accordance with agreed NATO security policy;

(c) overseeing and monitoring the security regime, to include the provision of advice and guidance to non-NATO participants on the protection of NATO classified information; and

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(d) contingency planning for emergency access and destruction of classified information.

**SECURITY REGULATIONS - GENERAL**

7. NATO civil and military bodies participating in the CJTF shall comply with NATO security regulations and procedures for the handling and protection of NATO classified information. National/other organisation classified information released to the CJTF shall be handled and protected to the same standard as NATO classified information unless other procedures are required by the originator.

8. Non-NATO personnel shall be denied access to any NATO or national classified information that has not been authorised for release by the appropriate authority. Physical controls and security procedures shall be established in order to maintain separation between NATO classified information which is not releasable to the CJTF and NATO classified information released to the CJTF.

9. This regime shall be achieved by:

(a) establishing separate NATO facilities for the collation and screening of NATO classified information prior to release. These facilities shall be at the lowest level consistent with the security and effectiveness of the CJTF;

(b) permitting access to NATO secure areas by non-NATO personnel only when escorted;

(c) prohibiting access by non-NATO personnel to primary sources of NATO classified information or to IT systems and networks processing NATO classified information;

(d) permitting access by non-NATO personnel to meetings/briefings only after NATO classified information to be used in them has been approved for release;

(e) providing non-NATO nations with copies of this Annex and its Appendices and any other relevant NATO security documents to enable them to handle and protect classified information to NATO standards.

**SECURITY REGULATIONS - DETAIL**

10. The following addresses the requirements for physical security, personnel security, security of information and INFOSEC :

(a) **Physical Security**

(i) areas containing NATO and other classified information must be selected to provide both effective security and for operational efficiency;

(ii) NATO classified information shall be stored and controlled separately from other classified information;

(iii) NATO-only and CJTF areas must be separated and clearly identified;

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(iv) access to these areas shall be permitted to authorised personnel only, who have a valid and appropriate security clearance and possess a pass issued by the authorities controlling these areas;

(b) **Personnel Security**

(i) access to classified information shall only be permitted to individuals who have a valid and appropriate personnel security clearance issued by their national security authority or other competent national body;

(ii) it is the CJTF commander's responsibility to ensure :

- that all individuals participating in the CJTF are informed of the security regime and of current security regulations and procedures;
- that these individuals are aware of their personal responsibility for the protection of classified information to which they have access; and
- that these individuals receive appropriate security education and training, particularly with regard to the protection of NATO classified information.

(c) **Security of Information**

(i) **COSMIC TOP SECRET (CTS)** - CTS shall not be released to non-NATO members of the CJTF. CTS information is only to be handled by appropriately security cleared NATO and NATO member nation personnel with authorised access to the subject matter. Regulations and procedures for handling and protecting information classified CTS are to be found in the relevant Enclosures of NATO Security Policy. In case of actual release, the CJTF commander shall develop an annex summarising the appropriate provisions.

(ii) **SECRET information** is to be handled by appropriately security cleared personnel with authorised access to the subject matter. When not in use, SECRET information is to be stored in security containers. The area in which the container is located is to be under guard at all times and a control of entry system is to be established which only permits authorised individuals to enter the area. Displays of SECRET information shall only take place within appropriately controlled areas. SECRET information is to be transmitted by diplomatic courier, secure messenger services or approved secure telecommunications. Copies may only be made after receipt of written approval from the originator. All copies are to be registered and controlled in the same manner as the original. All transactions involving SECRET information are to be covered by a continuous chain of receipts;

(iii) **CONFIDENTIAL information** is to be handled by appropriately security cleared personnel with authorised access to the subject matter. When not in use, CONFIDENTIAL information is to be stored in security containers located in controlled areas. Displays of CONFIDENTIAL information shall only take place within appropriately controlled areas. Transmission is to be via diplomatic couriers or military messenger services or approved secure telecommunications. Copies may be reproduced by recipients provided that dissemination is made under the need-to-know principle;

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(iv) **RESTRICTED information** is to be handled, displayed and stored in areas to which unauthorised individuals are denied access. Transmission is to be achieved through secure means. Transmission by public telecommunications is to be avoided unless speed of delivery is essential to CJTF force security and mission success. Copies may be reproduced by recipients;

(v) **Recipients** are to maintain records of all information classified NATO CONFIDENTIAL and above or that is classified CONFIDENTIAL and above by a member nation, non-NATO nation or another organisation released to the CJTF. Information no longer required is to be destroyed by secure means and, for information classified NATO SECRET and above, a destruction certificate completed containing the signatures of two appropriately security cleared individuals having witnessed the destruction.

(vi) **Should** a compromise of information classified CONFIDENTIAL or above take place, an investigation of the circumstances shall be carried out by the appropriate security authority and the originator informed. CJTF participants, whether NATO or non-NATO, shall cooperate in the investigation as required. Remedial or corrective action shall be taken to correct any deficiency in procedures that caused the compromise. A report on the compromise and on action taken will be forwarded to the NATO Office of Security (NOS) by the investigating security authority.

(d) **INFOSEC**

(i) **identification and authentication/access control** - only authorised users, who have been uniquely and reliably identified and authenticated, shall have access to relevant classified information, whether this is national, other organisation, NATO or CJTF;

(ii) **accounting/audit** - authorised users shall be individually **accountable** for their access (read, write, modify and delete) and actions (transmit/receive) with regard to classified information within the CJTF. Measures will be implemented by the CJTF security authority/ies (as specified in the OPORD) to detect and prevent users or bodies (inside or outside the CJTF) from breaching or attempting to breach the security environment;

(iii) **confidentiality** - measures shall be taken to prevent the interception or redirection of data communications that carry classified information within the CJTF;

(iv) **integrity** - the integrity of all classified information stored, processed or transmitted within the CJTF shall be maintained; and

(v) **availability** - classified information within the CJTF shall be available to authorised users when required.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**MARKING AND CLASSIFICATION**

11. The following are the marking and classification requirements :

(a) there will be a requirement to release/disseminate classified information from the planning/preparatory stages of the CJTF onwards. Originators should designate as much classified information as possible as releasable to the CJTF. CJTF commanders and others involved in the CJTF should seek to anticipate classified information requirements at the earliest possible stage and seek approval for its release/dissemination as outlined in paragraph 12 below. Separate compartments for **NATO only** and for **NATO classified information released to the CJTF** must be created in order to provide a mechanism to control the circulation of classified information within the CJTF.

(b) information shall be marked and classified as follows :

(i) with an identifying marking - NATO, NATO nation, non-NATO nation or another organisation;

(ii) classified according to NATO Security Policy - RESTRICTED, CONFIDENTIAL, SECRET;

(iii) carry a release designator where appropriate:

Either: NATO SECRET
Releasable to (name of CJTF)

or:

(cite NATO nation, non-NATO nation or other organisation)SECRET
Releasable to (cite NATO only or name of the CJTF);

and

(iv) contain any caveats regarding further dissemination :

NATO SECRET
Releasable (cite the name of the CJTF and/or
the name or names of nations) Only

(c) information originated in the theatre of operations by a CJTF component and intended for dissemination throughout the CJTF shall be marked as NATO/CJTF. As a rule, all information of an operational nature originated in theatre shall bear this marking;

(d) component parts of documents classified CONFIDENTIAL and above shall be marked and classified (including by paragraph) by the originator to allow further dissemination of appropriate sections. Original security classifications markings / caveats shall be retained when information is used to prepare composite documents or briefings.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**RELEASE AUTHORITY**

12. The release authorities are as follows, based on the source/originator of the classified information :

(a) **NATO Nation, Non-NATO Nation or Other Organisation**: Classified information originated by a NATO nation, a non-NATO nation or another organisation may be provided to NATO and/or to the CJTF. Classified information provided exclusively to NATO can only be further released on the authority of the providing nation/organisation.

(b) **NATO**: The NAC is the ultimate authority for the release of NATO classified information to non-NATO recipients. This authority adheres to the principle of originator consent and is delegated in accordance with the requirements of NATO Security Policy (Enclosure "E"). This shall also apply to all NATO classified information previously contributed by NATO nations where the national originator cannot be determined. Classified information originated within elements of the CJTF as NATO-only may subsequently be authorised for release to the CJTF by the originator;

(c) **CJTF**: classified information generated within the CJTF shall generally be marked as NATO/CJTF and may therefore be disseminated, when necessary, throughout the CJTF based on the security clearance and on the need-to-know of the recipient(s). Classified information generated within the CJTF which cannot be disseminated, for whatever reason, to the CJTF as such, shall be handled as either national or NATO classified, and is subject to release as described above. CJTF commanders of OF-6 rank or above may authorise the release of information originated by the CJTF or already released to it to individuals or organisations beyond the CJTF on a need-to-know basis for CJTF force protection and the effectiveness of the CJTF mission.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 7
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

# MINIMUM STANDARDS FOR THE HANDLING AND PROTECTION OF NATO CLASSIFIED INFORMATION (NATO SECRET and Below) TO BE MET BY NON-NATO RECIPIENTS

## INTRODUCTION

1. All NATO classified information which is released to a non-NATO recipient is for official use only. It shall, therefore, only be disseminated to individuals with a need-to-know. The recipient shall agree that the minimum standards provided in this document will be met. These security measures only address information classified NS and below. Should it be determined that it is necessary to release information classified CTS to a non-NATO recipient, additional security measures will be required; these additional measures shall be extracted from the pertinent Enclosures of NATO Security Policy and its supporting directives.

## PERSONNEL SECURITY CLEARANCE AND AUTHORISATION FOR ACCESS

2. Before an individual is granted access to information classified CONFIDENTIAL or SECRET, he shall be subject to a personnel security clearance procedure which meets the minimum standards below to determine whether he is trustworthy and reliable. When the result of such a procedure is positive, a Personnel Security Clearance shall be granted to the individual by his Security Authority in accordance with the format at Appendix 9.

3. Before an individual is authorised access to classified information, he shall be briefed on the security regulations relevant to the level of classification of the information released and the legal and disciplinary consequences of infractions/breaches of these regulations.

4. When an individual who has been personnel security cleared is designated as a representative of his organisation to a meeting in which classified information is involved or the venue for the meeting is within a secure area, his Security Authority, when requested, will send an Attestation of Security Clearance, in accordance with the format at Appendix 10 to the organisation convening the meeting. The requirements for escorting individuals who do not hold a NATO Personnel Security Clearance remain valid if the meeting takes place in a NATO secure area.

### Criteria for Assessing Eligibility for a Personnel Security Clearance

5. The following paragraphs contain the principal criteria for assessing the loyalty, trustworthiness and reliability of an individual in order for him to be granted and to retain a PSC. These paragraphs consider aspects of character and circumstances which may give rise to potential security concerns.

6. Although the criteria apply to the individual being cleared, where appropriate and in accordance with national legislation, a spouse's, cohabitant's or close family member’s character, conduct and circumstances may also be relevant and should be taken into account when considering an individual's eligibility for clearance.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



7. The criteria shall be applied to determine if an individual or his spouse, co-habitant, and where appropriate and in accordance with national legislation, close family member :

(a) has committed or attempted to commit, conspired with or aided and abetted another to commit (or attempt to commit) any act of espionage, terrorism, sabotage, treason or sedition;

(b) is, or has been, an associate of spies, terrorists, saboteurs, or of individuals reasonably suspected of being such, unless these associations were authorised in the course of official duty;

(c) is, or has been, a member of any organisation which by violent, subversive or other unlawful means seeks the overthrow of the government of a nation(s), or a change in the form of government of a nation(s);

(d) is, or has recently been, a supporter of any organisation described in sub-paragraph (c) above, or who is, or who has recently been closely associated with members of such organisations.

(e) has deliberately withheld, misrepresented or falsified information of significance, particularly of a security nature, or has deliberately lied in completing the personnel security form or during the course of a security interview;

(f) has been convicted of a criminal offence, or offences indicating habitual criminal tendencies; or has serious financial difficulties or unexplained affluence; or has a history of alcohol dependence, use of illegal drugs and/or misuse of legal drugs;

(g) is or has been involved in conduct, including any form of sexual misconduct, which may give rise to the risk of vulnerability to blackmail or pressure;

(h) has demonstrated, by act or through speech, dishonesty, disloyalty, unreliability, untrustworthiness or indiscretion;

(i) has seriously or repeatedly infringed security regulations; or has attempted, or succeeded in, unauthorised activity in respect to communication and information system(s);

(j) is suffering, or has suffered, from any illness or mental or emotional condition which may cause significant defects in his judgement or reliability or may make the individual, unintentionally, a potential security risk. In all such cases competent medical advice should be sought; or

(k) may be liable to pressure through relatives or close associates who could be vulnerable to foreign intelligence services, terrorist groups or other subversive organisations or individuals.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Investigative Requirements for NATO CONFIDENTIAL and NATO SECRET Clearances**

8. The initial security clearance for access to information classified NC and NS shall be based on enquiries covering at least the last 5 years, or from age 18 to the present, whichever is the shorter; and shall include the following :

(a) the completion of a **Personnel Security Questionnaire** (which can be either NATO or national);

(b) **identity check / citizenship / nationality status** – the individual's date and place of birth shall be verified and his identity checked. Citizenship status and/or nationality, past and present, of the individual shall be established; this shall include an assessment of any vulnerability to pressure from foreign sources; for example, due to former residence or past associations; and

(c) **national and local records check** – a check shall be made of national security and central criminal records, where these latter exist, and/or other comparable governmental and police records for any officially recorded indication of disloyalty or unreliability. The records of law enforcement agencies with legal jurisdiction where the individual has resided or been employed for at least six months shall be checked.

**REGISTRIES AND THE CONTROL OF CLASSIFIED INFORMATION**

9. A registry system shall be established by the recipient for the receipt, dispatch, control and storage of classified information. This shall include a Central Registry and other registries as necessary. Registries shall be responsible for :

(a) the recording of the receipt and dispatch of all classified information;

(b) the distribution and control of all classified information within the nation/organisation served;

(c) the storage of the classified information; and

(d) the final disposal of the classified information, including the maintenance of:

(i) destruction certificates for all information classified SECRET;

(ii) log books or document registers for information classified RESTRICTED or CONFIDENTIAL.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**REQUIREMENTS FOR THE HANDLING, STORAGE, AND TRANSMISSION OF NATO CLASSIFIED INFORMATION**

10. These are as follows :

(a) **NATO SECRET** information shall be handled, displayed, processed and stored in areas to which access is strictly controlled. Access shall be limited to designated appropriately cleared individuals with an established need-to-know for official purposes. NATO SECRET information shall be stored in security containers with nationally-approved locks, the keys or combinations to which shall be held only by designated security cleared personnel needing access to the stored information to fulfil their official duties. Transmission of documents must be made by official courier or diplomatic bag.

Only cryptographic systems specifically authorised by the NAMILCOM shall be used for the encryption of information, however transmitted (e.g. electromagnetic), which is classified NATO SECRET. Reproductions and translations of documents classified NATO SECRET may be produced by the addressee under strict observation of the need-to-know principle. Copies of documents classified NATO SECRET must be marked with identifying reproduction copy numbers. The number of reproductions and/or translations of NATO SECRET documents and their copy numbers must be recorded by the registry (or sub-registry);

(b) **NATO CONFIDENTIAL** information shall be handled, displayed, processed and stored in areas to which access is strictly controlled. Access shall be restricted to designated individuals who have been appropriately cleared and have an established need-to-know for official purposes. Information shall be stored in security containers with nationally-approved locks, the keys or combinations to which shall be held by designated security personnel. Transmission of documents must be by official courier or diplomatic bag. Cryptographic systems approved by a NATO member nation or by the NAMILCOM shall be used for the encryption of NATO CONFIDENTIAL information transmitted by electromagnetic means. Reproductions and translations of documents classified NATO CONFIDENTIAL may be produced by the addressee under strict observation of the need-to-know principle;

(c) **NATO RESTRICTED information** shall be handled, displayed, processed and stored in a manner that deters unauthorised access; for example, in a locked desk, cabinet or room to which access is controlled. Documents may be sent through postal channels by such means as are authorised by the appropriate NSA. Cryptographic systems approved by a NATO member nation or by the NAMILCOM shall be used for the encryption of NATO RESTRICTED information transmitted by electromagnetic means. In exceptional circumstances, when speed is of paramount importance and means of encryption are not available, information classified NATO RESTRICTED may be transmitted electromagnetically in clear text over public systems. Reproductions and translations of documents classified NATO RESTRICTED may be produced by the addressee under strict observation of the need-to-know principle.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



## COMMUNICATION AND INFORMATION SYSTEMS

11. Non-NATO communication and information systems used for the processing/storage/transmission of NATO classified information shall meet the standards required by NATO Security Policy and supporting directives.

## BREACHES OR COMPROMISES OF SECURITY

12. Whenever a breach/compromise of security affecting classified information is discovered:

(a) a report giving details of the breach/compromise shall be sent immediately to the NOS; and

(b) an investigation into the circumstances of the breach/compromise must be made. When completed, a full report must be submitted to the NOS. At the conclusion of this investigation, remedial or corrective action, where appropriate, shall be taken and the NOS notified. In all cases the originator shall be informed.

13. Reports shall contain the following information:

(a) a description of the information involved, including its classification and marking reference and copy number, date, originator, subject and scope;

(b) a very brief description of the circumstances of the compromise, including the date, the period during which the information was exposed to compromise and, if known, the number and/or category of unauthorised individuals who have or could have had access; and

(c) whether the originator has been informed.

## INSPECTIONS

14. A non-NATO recipient participating in a NAC approved activity shall facilitate periodic inspections by the NOS to ensure that the security arrangements for the protection of released information meet the minimum standards dictated in this Annex.

## ADMINISTRATIVE ARRANGEMENTS TO BE IMPLEMENTED BY NON-NATO RECIPIENTS

15. Non-NATO recipients shall appoint a Security Authority responsible for the implementation of security arrangements and procedures under the Security Agreement and shall identify this authority to NOS which is the equivalent security authority for NATO. The NOS shall establish liaison with the Security Authority of the non-NATO recipient to facilitate implementation of these security arrangements and procedures.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



16. In accordance with the provisions contained in the Security Agreement, the NOS and the Security Authority of a non-NATO recipient must establish to their satisfaction that the recipient party will protect the classified information it receives as required by the originator.

17. The administrative arrangements shall cover, as required, the establishment of:

(a) a Security Authority which shall implement and oversee the security measures for the protection of classified information released and classified information exchanged in the cooperative activity;

(b) a registry system, including a Central Registry and other registries as required by the non-NATO recipient;

(c) procedures for the recording, control and destruction of classified information;

(d) standards of security containers used for the storage of classified information;

(e) channels of transmission;

(f) personnel security clearance procedures; and

(g) a system and procedures for the investigation of compromises/breaches of security.

18. After signature of the Security Agreement and the completion of the administrative arrangements, and before the exchange of classified information begins, the NOS shall, and non NATO recipients may, carry out a survey of the preparations made by an intended non-NATO recipient or NATO respectively for the handling and storage of the classified information to be exchanged. A copy of the NOS survey report shall be provided to the intended non-NATO recipient.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 8
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

## SECURITY ASSURANCE

A Security Assurance provided by a non-NATO recipient of NATO classified information shall contain the following certification:

The government of the

……
(cite the applicable nation or organisation)

represented by

……
(cite the signatory's name and position) [1]

in furtherance of participation in

……..
(cite the name of the NAC approved activity, e.g., CJTF or other programme or operation)

hereby agrees:

(a) to protect classified information provided to it by (name of the CJTF or other programme or operation) in accordance with the Annex to this Assurance;

(b) to provide such classified information only to appropriately cleared individuals under its jurisdiction with a need-to-know;

(c) to use such information only for the purposes for which it was provided;

(d) not to transfer such information to a third party without the prior written approval of the originator of the information; and

(e) to continue to abide by these security requirements of the Annex to this Assurance even after completion of (name of the CJTF or other programme or operation).

[1] The signatory is an officially authorised representative who is either the direct recipient of released information or is a senior representative responsible for ensuring the protection of information released in support of a co-operative activity.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

ATTACHMENT 1
APPENDIX 8
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

# MINIMUM STANDARDS FOR THE PROTECTION OF NATO/ (1) CLASSIFIED INFORMATION

*(applicable Nation or Organisation)*

## Security Clearance and Authorisation for Access

1. Before an individual is granted access to NATO/ (1) classified information, he will be subject to a security clearance procedure designed to determine whether the individual is loyal and trustworthy. When the result of such a procedure is positive, the recipient nation/organisation is to produce an Attestation of Personnel Security Clearance in accordance with the format at Attachment 2 to this Annex, which is to be forwarded to the (2) Security Office.

2. Upon receipt of the Attestation of Personnel Security Clearance, the (2) Security office will authorize access to information and areas, in accordance with the individual's need-to-know.

3. The individual shall be briefed by the (2) Security Office on the security regulations relevant to the classification of the information he is going to have access to.

## Definitions of Classification Markings

4. The following principles apply to the classification of NATO/ (1) information:

(a) NATO/(1) SECRET
The unauthorised disclosure of which would result in grave damage to the NATO and (2) mission.

(b) NATO/(1) CONFIDENTIAL
The unauthorised disclosure of which would be damaging to the NATO and (2) mission.

(c) NATO/(1) RESTRICTED
The unauthorised disclosure of which would be detrimental to the interests or effectiveness of the NATO and (2) mission.

## Requirements for Receipt, Handling, Storage and passing on of NATO/ (1) Classified Information

5. **Receipt/Registration**. A Registry system shall be established by the recipient for the receipt, dispatch, control and storage of classified information. Sub-registries may be established as necessary. Registries shall be responsible for:

(a) The recording of the receipt and dispatch of all NATO/(1) classified information;

(b) The distribution and control of all NATO/(1) classified information within the nation/organisation served;

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

(c) The storage and final disposal of all NATO/(1) classified information which must include:

(1) Destruction certificates for all information classified NATO/ (1) SECRET;

(2) Logbooks and registers for all information classified NATO/ (1) RESTRICTED or CONFIDENTIAL.

6. **Handling, Storage and passing on**. The following rules and regulations apply for the handling, storage and passing on of NATO/ (1) classified information:

(a) **NATO/(1) SECRET**
NATO/ (1) SECRET information shall be handled, displayed, processed and stored in areas to which access is strictly controlled. Access shall be limited to designated, appropriately cleared individuals with an established need-to-know for official purposes. NATO/ (1) SECRET information shall be stored in security containers with nationally-approved locks, the keys or combinations to which shall be held only by designated, security cleared personnel, who require access to the stored information in order to fulfil their official duties. Transmission of documents must be made by official courier or diplomatic bag.

(b) Copies of classified information are not to be made without prior authorisation from (2) HQ J2 Chief/Head of Security Office. If authorised, copies of NATO/ (1) SECRET may only be released to appropriately cleared individuals and only on strict observation of the need-to-know principle. Copies of documents classified NATO/ (1) SECRET must be marked with identifying reproduction copy numbers and must be recorded by the registry (or sub-registry).

(c) **NATO/(1) CONFIDENTIAL**
NATO/ (1) CONFIDENTIAL information shall be handled, displayed, processed and stored in areas to which access is strictly controlled. Access shall be restricted to designated individuals who have been appropriately cleared and have an established need-to-know for official purposes. Information shall be stored in security containers with nationally approved locks, the keys or combinations to which shall be held by designated security personnel. Transmission of documents must be by official courier or diplomatic bag. Copies of classified information are not to be made without prior authorisation from (2) HQ J2-Chief/Head of Security Office. If authorised, copies of NATO/ (1) CONFIDENTIAL may only be released to appropriately cleared individuals and only on strict observation of the need-to-know principle.

(d) **NATO/(1) RESTRICTED**
NATO/ (1) RESTRICTED information shall be handled, displayed, processed and stored in a manner that deters unauthorised access; for example, in a locked desk, cabinet or room to which access is controlled. Copies of classified information are not to be made without prior authorisation from (2) HQ J2 Chief/Head of Security office, If authorised, copies of NATO/ (1) RESTRICTED may only be released to appropriately cleared individuals and only on strict observation of the need-to-know principle.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7. Destruction and Disposal. Classified information, which is no longer required for official purposes, including surplus or superseded information and waste, shall be destroyed in such a manner as to ensure that it cannot be reconstructed.

8. The destruction of information classified NATO/ (1) SECRET is to be recorded. The record is to be signed by the destruction official and an independent witness, both of whom shall be appropriately cleared and authorised to have access to NATO/ (1)SECRET information. Destruction certificates and control records for information classified NATO/ (1) SECRET are to be retained in the registry or office performing the destruction for a period of not less than 5 years.

**Breaches or Compromises of Security**

9. Whenever a breach or compromise of security affecting classified documents is discovered, an initial report giving details of the breach/compromise must be sent immediately to (2) HQ Security Officer (SO). An investigation into the circumstances of the breach/compromise must be carried out immediately in conjunction with (2) HQ SO and a full report is to be sent to the NOS. At the conclusion of this investigation, remedial or corrective action, where appropriate, shall be taken and the NOS notified. In all cases, the originator shall be informed by the NATO Office of Security.

10. The initial breach/compromise report is to contain the following information:

(a) A description of the information involved, including its classification, marking reference, copy number, date, originator, subject and scope.

(b) A brief description of the circumstances of the compromise, including the date, the period during which the information was exposed to compromise.

(c) If known, the number and/or category of unauthorised individuals who have or could have had access to the document.

(d) Whether the originator has been informed.

**Security Surveys**

11. The Government/Organisation ..... will facilitate periodic Surveys by NOS (or Delegated Authorities) to ensure that the security arrangements for the protection of released information meet the minimum established standards.

NOTE:

(1) Name of the NAC-approved Activity

(2) Applicable Nation, Organisation or Command

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



ATTACHMENT 2
APPENDIX 8
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

## ATTESTATION OF PERSONNEL SECURITY CLEARANCE

1. Certification is hereby given that.

Full Name (LAST NAME, Middle Name(s), First Name):

……

Title/Rank:

……

Date and Place of Birth (DD/MM/YYYY, City, Country):

……

has been authorised to have security clearance by:

……
*(the Government of/name of Organisation)*

in accordance with national laws and regulations in compliance with the provisions of the Security Assurance (2) signed by
……

*(the Government of/name of Organisation)*

is deemed suitable to be entrusted with information classified up to and including (see Note below):
……
……
……

Note. Insert, as appropriate, one of the following:

(a) NATO/(1) SECRET

(b) NATO/(1) CONFIDENTIAL

2. The validity of this certificate will not expire later than:
……

Signed: …… (Official stamp)

Title: ……

Date: ……

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 9
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

**PERSONNEL SECURITY CLEARANCE CERTIFICATE**
**(for non-NATO national)**

1. Certification is hereby given that:

Full Name (Last Name, First Name):
.....

Date and Place of Birth:
.....

has been granted a Personnel Security Clearance by the Government of:
.....

in accordance with the provisions of the Security Agreement between NATO and **[nation]**, in accordance with security requirements no less stringent than those of NATO, has been briefed on the security regulations for the protection of NATO information and the legal and disciplinary consequences of infraction / breaches of those regulations, and is, therefore, declared suitable to be entrusted with information classified up to and including:

NATO SECRET(*) NATO CONFIDENTIAL(*)

2. The validity of this certificate will expire not later than:
.....

3. Issued by:

Name and address of the issuing authority:
……
……

Contact details of the issuing authority (Phone, e-mail, fax):
……

Full name (Last Name, First Name):

Title:

Signature: Official government stamp

Date:

(*) Delete as appropriate
(**) The marking is not part of the template.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



APPENDIX 10
ANNEX 1
AC/35-D/2002-REV4

**ATTESTATION OF PERSONNEL SECURITY CLEARANCE**
**(for non-NATO national)**

1. Attestation is hereby given that:

Full Name (Last Name, First Name):
……

Date and Place of Birth:
……

Where employed:
……

Purpose and Duration:
……
……
Holder of Passport/Identity Card No: ……...
Issued at: ……
Dated: .....……

has been granted a Personnel Security Clearance for NATO classified information in accordance with security requirements no less stringent than those of NATO, has been briefed on the security regulations for the protection of NATO information and the legal and disciplinary consequences of infraction / breaches of those regulations, and is, therefore, declared suitable to be entrusted with information classified up to and including:

NATO SECRET(*) NATO CONFIDENTIAL(*)

2. The validity of the attestation will expire no later than:
……

3. Issued by:

Name and address of the issuing authority:
……...
……
Contact details of the issuing authority (Phone, e-mail, fax):
……..

Full name (Last Name, First Name):

Title:

Signature: Official stamp

Date:

(*) Delete as appropriate
(**) The marking is not part of the template.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

NATO NORTH ATLANTIC COUNCIL
OTAN CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD

**NATO UNCLASSIFIED**

13 May 2015

**DOCUMENT**
AC/35-D/2003-REV5

**SECURITY COMMITTEE**

# DIRECTIVE ON CLASSIFIED PROJECT AND INDUSTRIAL SECURITY

## Note by the Acting Chairman

1. At Annex is the fifth revision of the Directive on Classified Project and Industrial Security which is published in support of the NATO Security Policy, C-M(2002)49. It is binding and mandatory in nature upon NATO member nations, commands and agencies.

2. While this revision reflects approved changes and amendments to all sections, the most significant ones are in the Section "Tendering, Negotiation and Letting of Contracts/Sub-Contracts involving classified Information" with focus on pre-contractual security requirements.

3. In addition, two new Sections have been introduced: "Facility Security Officer" and "Handling of NATO Classified Information in Communication and Information Systems (CIS)". Specific attention should also be paid to activities/scenarios involving NATO RESTRICTED Information.

4. This document has been approved by the Security Committee (SC) in Security Policy Format (SP) under the silence procedure (AC/35-WP(2011)0010-REV11 (SP) refers) and will be subject to periodic review.

5. This document replaces AC/35-D/2003-REV4 which should be destroyed.

(Signed) Marco Criscuolo

Annex: 1
15 appendices

Action officer: Rolf Ultes, NOS/POB, ext. 4680
Original: English

NHQD5223

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

# DIRECTIVE ON CLASSIFIED PROJECT AND INDUSTRIAL SECURITY

## TABLE OF CONTENTS

**INTRODUCTION ..... 1-5**

Scope ..... 1-5

Authority ..... 1-5

**TENDERING, NEGOTIATION AND LETTING OF CONTRACTS/SUB-CONTRACTS INVOLVING CLASSIFIED INFORMATION ..... 1-6**

Contracts/Sub-contracts in NATO Nations ..... 1-6

General ..... 1-6

Tendering Process ..... 1-6

Access to Information Classified NATO CONFIDENTIAL or above during the Tendering Process ..... 1-6

Access to Information classified NATO RESTRICTED during the Tender Process ..... 1-7

Unsuccessful Bidders ..... 1-7

Negotiations ..... 1-7

Letting ..... 1-8

Contracts involving NATO RESTRICTED Information ..... 1-8

Contracts involving Information classified NATO CONFIDENTIAL or above ..... 1-8

Programme/Project Security Instruction and Security Aspects Letter ..... 1-8

Notification of Contracts ..... 1-9

30. ..... Contractors/Sub-contractors under the jurisdiction of a NATO Nation requiring by their national laws and regulations notification of contracts involving NR as detailed in Appendix 3 shall notify their NSA/DSA about any such contracts they have been awarded. ..... 1-9

Contracts/Sub-contracts with Contractors in Non-NATO Nations ..... 1-9

Termination of Contracts involving Classified Information ..... 1-10

**INDUSTRIAL SECURITY CLEARANCES ..... 1-10**

Facility Security Clearances ..... 1-10

Contractor's Personnel performing work on NATO Premises or on other Contractor's Facilities 1-11

Changes to or Revocation of FSC ..... 1-11

**FACILITY SECURITY OFFICER ..... 1-11**

**PERSONNEL SECURITY CLEARANCES ..... 1-13**

General Provisions ..... 1-13

Contractual Conditions ..... 1-13

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

Initiating Personnel Security Clearance Procedures ..... 1-13

Revalidation ..... 1-13

Procedures to be followed when a PSC is suspended or revoked ..... 1-13

Procedures to be followed when a PSC is denied ..... 1-14

PSC of an Employee holding the Nationality/Citizenship of another Nation ..... 1-14

Multiple Nationalities ..... 1-15

Provisional PSC ..... 1-15

Verification ..... 1-15

Security Awareness and Briefings of Individuals ..... 1-15

**PROGRAMME/PROJECT SECURITY ..... 1-16**

Introduction ..... 1-16

Principles ..... 1-16

Programme/Project Security Instruction ..... 1-16

**RELEASE OF NATO CLASSIFIED INFORMATION BY PROGRAMME/PROJECT PARTICIPANTS AND CONTRACTORS/SUB-CONTRACTORS ..... 1-18**

Security Arrangements for the Release of NATO Classified Information to non-NATO Nations and International Organizations ..... 1-18

Procedures to be followed for the Release of NATO Classified Programme/Project Information to non-Programme/Project Participants from NATO Nations ..... 1-18

**HANDLING OF NATO CLASSIFIED INFORMATION IN COMMUNICATION AND INFORMATION SYSTEMS (CIS) ..... 1-18**

General ..... 1-18

**INTERNATIONAL VISIT CONTROL PROCEDURES (IVCPs) ..... 1-19**

Requirements and Procedures for Visits ..... 1-19

**INTERNATIONAL TRANSMISSION AND TRANSPORTATION OF NATO CLASSIFIED MATERIAL ..... 1-20**

General ..... 1-20

International Hand Carriage of NATO Classified Material at NC or NS level ..... 1-20

General ..... 1-20

Security Arrangements ..... 1-20

Procedure ..... 1-20

Carriage of Material at the level NC by Commercial Courier Companies ..... 1-21

Transportation of NATO Classified Material NC or NS as Freight ..... 1-22

Transportation of NATO Classified Material NC or NS as Freight by Road ..... 1-22

Transportation of NATO Classified Material NC or NS as Freight by Rail ..... 1-23

Transportation of NATO Classified Material NC or NS as Freight by Sea ..... 1-23

Transportation of NATO Classified Material NC or NS as Freight by Aircraft ..... 1-24

Security Principles applicable to all Forms of Transportation ..... 1-25

Countries presenting special Security Risks ..... 1-25

Customs ..... 1-25

Acknowledgement ..... 1-25

Packaging ..... 1-25

Security Guards and Escorts ..... 1-25

Transportation of Explosives, Propellants or Other Dangerous Substances ..... 1-26

**GLOSSARY AND ACRONYMS ..... 1-27**

20. ..... Contractors/Sub-contractors under the jurisdiction of a NATO Nation requiring by their national laws and regulations notification of contracts involving NR shall notify their NSA/DSA about any such contracts they have been awarded. ..... 1-43

E-mail: ivcp@uvns.hr ..... 1-73

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

The following Appendices to this Directive address the specific procedures, arrangements, and sample documents:

| | | |
|---|---|---|
| (a) | APPENDIX 1 - | General Responsibilities; |
| (b) | APPENDIX 2 - | Facility Security Clearance Information Sheet (FSCIS); |
| (c) | APPENDIX 3 - | Facility and Personnel Security Clearance for Contracts involving NATO RESTRICTED Information - National requirements; |
| (d) | APPENDIX 4 - | Contract Security Clause for Inclusion in Tenders and Contracts involving NATO RESTRICTED Information; |
| (e) | APPENDIX 5 - | Security Aspects Letter (SAL); |
| (f) | APPENDIX 6 - | Project Security Instructions (PSIs) - Structure and Content; |
| (g) | APPENDIX 7 - | Facilities/Organisations List; |
| (h) | APPENDIX 8 - | International Visits Control Procedures (IVCPs); |
| (i) | APPENDIX 9 - | International Visits Processing Times/Lead Times and NU or NR notification requirements; |
| (j) | APPENDIX 10 - | Security Acknowledgement (in case of Hand Carriage) - Declaration; |
| (k) | APPENDIX 11 - | Courier Certificate for the International Hand Carriage of classified Documents, Equipment and/or Components; |
| (l) | APPENDIX 12 - | International Transportation Plan - Transportation Plan for the Movement of Classified Consignments; |
| (m) | APPENDIX 13 - | Authorisation for Security Guards; |
| (n) | APPENDIX 14 - | NATO Personnel Security Clearance Certificate (PSCC); |
| (o) | APPENDIX 15 - | Attestation of a NATO Personnel Security Clearance (APSC). |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

# DIRECTIVE ON CLASSIFIED PROJECT AND INDUSTRIAL SECURITY

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## INTRODUCTION

1. Industrial security is the application of protective measures and procedures to prevent, detect and recover from loss or compromise of classified information handled by industry in contracts. NATO classified information disseminated to industry, generated as a result of a contract with industry, and contracts involving classified information with industry shall be protected to a standard no less stringent than NATO Security Policy (C-M(2002)49) and supporting Directives.

2. This Directive is published by the Security Committee (SC) pursuant to paragraph 5.7 of Enclosure "B" and in support of Enclosure "G" to the NATO Security Policy (C-M(2002)49).

3. This Directive contains mandatory minimum standards, common procedures and processes in connection with the implementation of industrial security.

### Scope

4. This Directive applies to the protection of NATO classified information released or created during all phases of the contracting processes, including licensing, bidding, negotiation, award, performance, and termination. The protection of NATO UNCLASSIFIED information is governed by C-M(2002)60, The Management of Non-Classified Information, and is addressed in this Directive only if required for consistency.

5. The provisions outlined in this Directive are applicable to NATO, NATO Programme/Project Agency/Offices (NPA/NPOs), National Security Authorities (NSA), Designated Security Authorities (DSA), National Security Accreditation Authorities (SAAs) and any other competent national authorities that let contracts involving NATO classified information to Contractors. The following definitions apply:

Contracting Authority:
An organization in NATO or NATO nations including Contractors authorised to tender for, or place a contract with a Contractor or Consultant.

Contractor:
An industrial, commercial or other entity that seeks or agrees to provide goods or services.

Consultant:
An individual who serves either independently or through a Contractor in an advisory capacity. A Consultant expresses views, gives opinions on problems, answers questions as requested or provides advice. The work performed under contract is the provision of advice. Therefore, for the purpose of this Directive, a Consultant is considered the same as a Contractor. Hereafter, referred to as Contractor.

### Authority

6. The NSAs/DSAs/SAAs are responsible for the implementation and oversight of security for NATO classified information entrusted to their Contractors. The NSAs/DSAs/SAAs shall ensure that they have the means to make their security requirements binding upon Contractors and that they have the right to inspect and approve the measures taken by Contractors in compliance with this Directive for the protection of NATO classified information.

7. Detailed responsibilities of the NSAs/DSAs, the SC, the NATO Office of Security (NOS), and NPA/NPOs are laid down in Appendix 1. Principle organisations with responsibility for CIS security, e.g. SAAs are addressed in Enclosure "F".

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## TENDERING, NEGOTIATION AND LETTING OF CONTRACTS/SUB-CONTRACTS INVOLVING CLASSIFIED INFORMATION

### Contracts/Sub-contracts in NATO Nations

### General

8. All Contractors/Sub-contractors undertaking a NATO contract involving classified information requiring access to, or generation of information classified NATO CONFIDENTIAL (NC) or above shall hold or, in respect of paragraph 11 (b) and (c) below, be able to obtain a Facility Security Clearance (FSC) at the appropriate level issued by the responsible NSA/DSA of the country that has jurisdiction[1] over the Contractor/Sub-contractor's facility. It is the responsibility of the Contracting Authority to verify with the relevant NSA/DSA of a Contractor/Sub-contractor whether it has been granted an appropriate FSC before any NC or above information is released to it. Where no FSC at the required level exist it is the responsibility of the Contracting Authority to initiate an FSC or upgrade action.

9. A FSC is not required by Enclosure G to C-M(2002)49 for access to, or generation of classified information at level of NATO RESTRICTED (NR). However some NATO nations, as identified in Appendix 3, and as mandated by their national laws and regulations, do require a FSC for Contractor/Sub-contractor under their jurisdiction, for access to classified information at the level of NR.

### Tendering Process

### Access to Information Classified NATO CONFIDENTIAL or above during the Tendering Process

10. A bidder, not holding an appropriate FSC as required by the potential contract/sub-contract shall not be automatically excluded from the competition during the tendering process, as detailed in the scenarios below.

11. The following identifies the three scenarios that may arise during the tendering process for a contract/sub-contract involving classified information NC or above and details the security requirements:

(a) access to classified information NC or above at the bidder's facility during the tendering process:

- when the contract notice, invitation to tender or request for proposals require bidders to hold or generate at their facility information classified NC or above, the bidder's facility shall hold an FSC at the appropriate level. In such circumstances the Contracting Authority shall obtain an assurance from the relevant NSA/DSA that the bidder has been granted an appropriate FSC;
- the Contracting Authority shall obtain the respective assurance from the responsible NSA/DSA by using the Facility Security Clearance Information Sheet (FSCIS) at Appendix 2.

(b) no access to information classified NC or above during the tendering process:

- when the contract/sub-contract notice, invitation to tender or request for proposal concerns a contract/sub-contract that will involve classified information NC or above but does not require the bidder to hold or originate such information at the tender stage, a bidder not holding an appropriate FSC shall not be excluded from the bidding process, but should be advised in the tender document that an FSC shall be required prior to it being awarded the contract/sub-contract;

[1] Power to exercise authority over a subject matter or a territory/geographic area

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

- should a bidder without an appropriate FSC be selected to undertake the contract/sub-contract, the Contracting Authority shall initiate action to grant the bidder an FSC at the required level;
- the contract/sub-contract shall not be awarded until the NSA/DSA has provided an assurance that the selected bidder's facility has been granted an FSC at the required level. The Contracting Authority shall initiate the FSC action by using the FSCIS at Appendix 2.

(c) access to information classified NC or above at the premises of the contracting authorities during the tendering process:

- shall only be granted to individuals who are in the possession of an appropriate Personnel Security Clearance (PSC). An assurance of the PSC of individuals requiring access on the premises of the Contracting Authority shall be provided in the form of a PSC Certificate or a Request for Visit by the appropriate NSA/DSA;
- should a bidder without an appropriate FSC be selected to undertake the contract/sub-contract, the Contracting Authority shall request the relevant NSA/DSA to initiate action to grant the bidder an FSC at the required level;
- the contract/sub-contract shall not be awarded until the NSA/DSA has provided an assurance that the selected bidder's facility has been granted an FSC at the required level. The Contracting Authority shall request the responsible NSA/DSA to initiate the FSC action by using the FSCIS at Appendix 2.

12. Should the NSA/DSA determine that a bidder is ineligible for the required level of FSC the Contracting Authority shall not award the contract.

**Access to Information classified NATO RESTRICTED during the Tender Process**

13. When the contract notice, invitation to tender or request for proposals require bidders to hold or generate NR information, the contract notice, the invitation to tender or request for proposal shall include a copy of the "Contract Security Clause for Inclusion in Tenders and Contracts Involving NR Information" at Appendix 4. This will inform the bidder on the minimum measures required for the protection of NR classified information.

**Unsuccessful Bidders**

14. Unsuccessful bidders having been provided NATO classified information in connection with a tender shall be required to return the classified information to the Contracting Authority within 15 working days of receipt of notification of their unsuccessful tender. All individuals having accessed NATO classified information shall be reminded of their responsibility for its protection and of not disclosing such information further.

**Negotiations**

15. Following the tendering process and at the start of the negotiations for contracts involving NC or above with preferred bidders, if not already confirmed, an assurance shall be obtained that the potential Contractor(s) hold(s) an FSC at the required level. If the Contracting Authority is a NATO civil and military body the request shall be forwarded to the NSA/DSA of the nation with jurisdiction over the potential Contractor(s). If the Contracting Authority is in a NATO nation, the request shall be forwarded to its responsible NSA/DSA. The Contracting Authority shall ensure that all Contractors are required to follow the same approval process when negotiating a sub-contract.

16. In case the potential Contractor does not hold the required FSC, the responsible NSA/DSA shall be requested to initiate the clearance procedure accordingly. For such purposes the FSCIS at Appendix 2 shall be used.

17. The Contracting Authority shall also provide information regarding the classification level to the responsible NSA/DSA and the nature of services or supplies requiring access or potential access to NATO classified information in order to allow the responsible NSA/DSA to ensure the necessary security arrangements have been implemented.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**Letting**

18. Contracting authorities will not normally award a contract involving classified information NC or above before having obtained assurance that the Contractor's facility holds an FSC at the required level. Exceptionally and after consulting with the relevant NSA/DSA, the Contracting Authority may allow the Contractor to commence work on the NR parts of the contract provided the contractual arrangement includes a clause stating that the contract shall be terminated in case the Contractor cannot be granted the required FSC.

**Contracts involving NATO RESTRICTED Information**

19. Contracts involving classified information at the level of NR shall include a "Contract Security Clause for Tenders and Contracts Involving NR Information" detailing, as a minimum, the provisions specified in Appendix 4. Such contracts shall also include a Security Aspects Letter (SAL) (see Appendix 5) identifying the specific NR aspects of the contract requiring protection.

20. The requirements in contracts for the protection of NR information may be more stringent than that detailed in Appendix 4 and, if required by national laws and regulations, NSAs/DSAs will be responsible for ensuring compliance of Contractors/Sub-contractors being under their jurisdiction with applicable security provisions for the protection of NR information and should conduct verification visits on Contractor's facilities located in their nation. In all other cases it is the responsibility of the Contracting Authority to ensure that the required security provisions of Appendix 4 and the SAL, as applicable, are implemented. Any incident, which has or may lead to NR information being lost or compromised, shall immediately be reported by the SO to the Contracting Authority, which shall inform the competent NATO body or the Contractor's NSA/DSA, as applicable.

**Contracts involving Information classified NATO CONFIDENTIAL or above**

21. Contracts/sub-contracts involving access to information classified NC or above shall include an article/paragraph, which requires the Contractor/Sub-contractor to protect any such classified information no less stringently than applicable NATO security regulations as implemented by its competent NSA/DSA, and comply with any relevant national security laws and regulations and any additional instructions given by the responsible NSA/DSA. Contract specific NATO security requirements shall be given either in a Programme Security Instruction (PSI) (see Appendix 6) or in a SAL, as appropriate.

**Performance of Contracts within Class II Security Areas**

22. In accordance with AC/35-D/2001, Directive on Physical Security, unescorted access to Class II Security Areas shall only be granted to individuals who are security cleared. For all other individuals, provisions shall be made for escorts or equivalent controls to prevent unauthorised access to NATO classified information. If escort arrangements or equivalent controls are not feasible, the requirement for individuals to hold an appropriate PSC when the execution of the contract starts shall be clearly stated in the invitation to bid.

**Programme/Project Security Instruction and Security Aspects Letter**

23. For all programmes involving classified information NC or above managed by an NPA/NPO, the programme security office shall produce a PSI (see Appendix 6) in collaboration with and subject to approval by the NSA/DSA of the NATO nation(s) participating in the programme. PSIs may be produced for other activities if considered necessary by the appropriate security authorities. Security classifications shall be addressed in the Security

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

Classification Guide (SCG). If considered appropriate by the NPA/NPO and programme participants a PSI may also be produced for programmes involving only classified information at the NR level.

24. Contracts which do not require a PSI shall include as a minimum an SAL. In that case security classifications shall be addressed in a Security Classification Checklist.

25. The PSI and/or SAL shall be made binding for all participants.

**Notification of Contracts**

26. NATO contracting authorities shall notify, via their respective security officers, the NSA/DSA of the nation with jurisdiction over the Contractor about any contracts involving classified information at the level of NC or above, to include details on the nature of services or supplies or work to be performed by the Contractor, the security classification, the nature and volume of classified information to be furnished to or to be generated by the Contractor as well as any other relevant security aspects.

27. Each NPA/NPO shall develop and maintain an up-to-date list of facilities and involved organisations. The list shall be in the format at Appendix 7 and be available to all NSAs/DSAs and NATO civil and military bodies upon request. The list consists of:

(a) the prime Contractors that hold contracts involving classified information NC or above connected with the NATO project/programme;

(b) all government departments or agencies known to be involved in the project/programme; and

(c) any civil or military body involved, when applicable.

28. Each NPA/NPO shall also be responsible for requiring that each prime Contractor maintains a similar list for any Sub-contractors, by project, with access to information classified NC or above.

29. Other contracting authorities awarding a NATO classified prime contract involving classified information at the level of NC or above, shall provide their NSA/DSA with a copy of the security provisions of the contract and the PSI/SAL. That NSA/DSA shall provide copies of the security provisions and PSI/SAL to the NSA/DSA of the country with jurisdiction over the Contractor so that security oversight of the classified information can be maintained.

30. Contractors/Sub-contractors under the jurisdiction of a NATO Nation requiring by their national laws and regulations notification of contracts involving NR as detailed in Appendix 3 shall notify their NSA/DSA about any such contracts they have been awarded.

**Contracts/Sub-contracts with Contractors in Non-NATO Nations**

31. The letting of the contract involving NATO classified information to Contractors in non-NATO nations constitutes a release of information and has to be in accordance with the established procedures as referenced in paragraph 91.

32. Contracts/sub-contracts with Contractors/Sub-contractors in non-NATO nations which involve NATO classified information require the existence of a bilateral Security Agreement/Arrangement between NATO and the non-NATO nation whose NSA/DSA has jurisdiction over the Contractors/Sub-contractors. It is the responsibility of that NSA/DSA to ensure their Contractors/Sub-contractors provide the required level of protection for the contract involving NATO classified information.

33. If there is no bilateral Security Agreement/Arrangement between NATO and the non-NATO nation, a bilateral Security Agreement/Arrangement between

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

a contracting/sponsoring NATO Nation and the non-NATO Nation is required. The NATO Nation shall provide a written Security Assurance signed by a representative duly mandated by the Non-NATO recipient, to NATO. The Security Assurance shall oblige the non-NATO recipient to protect NATO classified information to a degree no less stringent than the provisions contained in the bilateral Security Agreement/Arrangement for the protection of the NATO nation's classified information of an equivalent classification.

34. If the NATO Nation which has concluded the Security Agreement/Arrangement with the Non-NATO Nation does not have the jurisdiction over the Contracting Authority, the NSA/DSA of the NATO Nation with jurisdiction over the Contracting Authority must be provided with the Security Assurance as detailed in paragraph 33 above and a copy of the Security Agreement/Arrangement. The written consent of the NATO Nation with jurisdiction over the Contracting Authority is required otherwise the contract shall not be placed.

35. Placing contracts/sub-contracts involving classified NATO information shall follow the procedures as established in paragraphs 8 to 30 above.

**Termination of Contracts involving Classified Information**

36. Upon termination of a contract/sub-contract involving classified information, and where classified information has been provided to or generated by the Contractor/Sub-contractor during the performance of the contract, the classified information shall be returned to the Contracting Authority unless the Contracting Authority has agreed in writing that the classified information can be destroyed in accordance with the national laws and regulations or retained by the Contractor/Sub-contractor, e.g. for purposes of follow-on services or supplies. Disposition instructions shall be included in any contracts involving access to NC and higher.

**INDUSTRIAL SECURITY CLEARANCES**

**Facility Security Clearances**

37. The NSA/DSA of each NATO nation is responsible for granting an appropriate FSC for Contractor's facilities under their jurisdiction and which are involved in NATO contracts involving classified information at NC or above level, in accordance with national laws and regulations. Prior to granting an FSC, an assessment shall be made on the following mandatory minimum requirements:

(a) of the integrity and probity of the company which is to be entrusted with NATO classified information at the level of NC or above;

(b) of the personnel security status of owners, directors, principal officials, executive personnel, and employees of the facility, and of such other individuals as per national laws and regulations who may, by virtue of their association, position or employment, be required to have access to NATO classified information or supervise a NATO contract involving classified information, to ensure that they have the requisite level of PSC;

(c) of the foreign ownership, control and influence aspects (such as corporate structure) to ensure that these aspects are adequately addressed and where necessary mitigated; and

(d) of the security arrangements provided for the protection of NATO classified information to ensure that they comply with the requirements of NATO Security Policy and its supporting directives.

38. An FSC is an administrative determination by which an NSA/DSA formally recognizes the capacity or reliability of Contractor's facilities to manage, generate or have access to classified information up to a certain level. Depending on the contract requirements and, subject to national laws and regulations, there may be different types of FSCs, as determined by the NSA/DSA and are conveyed in the NATO FSCIS.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

39. The following minimum criteria shall be applied by the NSA/DSA in issuing all categories of FSCs:

(a) that the company must establish security processes which covers all appropriate security requirements for the protection of information classified at NC or above in accordance with NATO security regulations;

(b) that the personnel security status of personnel (both management and employees) who are required to have access to information classified at NC or above is confirmed in accordance with NATO personnel security clearance requirements;

(c) that the NSA/DSA has the means to ensure that the industrial security requirements are binding upon industry and that it has the right to inspect and approve the measures taken in industry for the protection of information classified at NC and above; and

(d) that the company shall appoint a Facility Security Officer (FSO) responsible for security who is in a position to report to the NSA/DSA.

40. In granting an FSC, NSAs/DSAs shall ensure that they have the means to be advised of any circumstances that could have a bearing upon the viability of the clearance granted (e.g. a transfer of the controlling interests in the company or facility, a realignment of the business associations, the replacement of any of its principal officers or directors, a change in the facility's physical location, an alteration to the premises it occupies, or a variation in its security procedures).

41. The NSAs/DSAs shall evaluate the extent to which the circumstances described above represent a threat to the security of NATO classified information that may be entrusted to that company or facility. If it is determined that there is a threat, the NSAs/DSAs will take appropriate steps to negate or mitigate the threat prior to issuing or maintaining the FSC.

42. The responsible NSA/DSA shall confirm the level of the FSC granted to, or initiate facility clearance action for a company, when requested, in the FSCIS format (Appendix 2).

43. The NSA/DSA may specify additional security measures to be taken for the protection of NATO classified information in each company/facility in its nation in order to qualify for an FSC.

**Contractor's Personnel performing work on NATO Premises or on other Contractor's Facilities**

44. Contractor/Sub-contractor's personnel, including freelance consultants and interpreters, or any other type of freelance personnel or self-employed service providers who carry out works on NATO premises or Contractor's facilities in connection with a classified NATO programme/project or any other type of NATO contract requiring access to information classified NC or above shall hold a PSC at the requisite level and, if required by national laws and regulations, an appropriate FSC.

**Changes to or Revocation of FSC**

45. Should an NSA/DSA change or withdraw an FSC that it has issued, the NSA/DSA shall at once notify any other NSA/DSA and/or NPA/NPO to which it has provided a clearance notification. The contractual arrangement shall include a clause allowing for the termination of the contract in case of the revocation of the required FSC.

**FACILITY SECURITY OFFICER**

46. A FSO shall be in place for a Contractor/Sub-contractor to be granted an FSC. The FSO will be responsible for the overall protection of NATO classified information and obliged to ensure the effective implementation of security requirements and procedures within the facility involved in any contract/sub-contract requiring access to NATO classified information.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

47. The FSO shall, in accordance with national laws and regulations, serve as the main point of contact between the Contractor/Sub-contractor and the Contracting Authority or relevant NSA/DSA for all security related aspects. When appointing the FSO, the following requirements apply:

(a) the FSO shall be:
- a citizen of the nation where the facility is located, or a citizen of a NATO nation *(for contracts involving classified information NC and above);*
- an employee of the Contractor/Sub-contractor;
- granted a PSC at the appropriate level;
- a part of the facility's management, or reporting directly to one of the members of the management in order to exercise security authority;

(b) the FSO shall undertake appropriate briefing and/or training regarding protective security and threat awareness;

(c) the responsible NSA/DSA should endeavour to create and maintain a close cooperation with the FSO.

48. The FSO is responsible for the following tasks:

(a) establishing and maintaining a system of procedures and measures for the protection of NATO classified information. These measures must ensure that all security requirements specified for personnel security, physical security, security of information and CIS security (CISS) are adhered to and are in place throughout the lifetime of the classified project/contract;

(b) reporting to the responsible NSA/DSA any circumstances that may have an impact on the status of the FSC (e.g. changes in the ownership or key management personnel, changes in personnel who are involved in the classified project, changes to physical security, security of information and CISS, etc.), or PSCs (e.g. changes to or other circumstances which necessitate revalidation or which may adversely affect the individual's loyalty, reliability and trustworthiness, etc);

(c) reporting to the responsible NSA/DSA any suspected espionage, sabotage or subversive activities at the facility, including any indication of loss, compromise or suspected compromise of NATO classified information and any other security risks concerning NATO classified information;

(d) providing initial security briefings to new employees, and to all cleared persons before they are given access to NATO classified information. Providing periodic security training and security awareness programs for all personnel as required and conduct debriefings with individuals who are terminating employment on their continuing responsibilities concerning the safeguarding of NATO classified information they have accessed;

(e) conducting periodic security spot-checks or inventories as required of their facility;

(f) initiating a preliminary enquiry to ascertain the circumstances of any security violation, submit an initial investigation report of the security incident and final report including the corrective actions taken to the responsible NSA/DSA;

(g) cooperating in security inspections and investigations undertaken by the responsible NSA/DSA for assessing the protection of NATO classified information and assist in personnel security investigations of current or former employees; complying with any procedure that is, or may be, established by the NSA/DSA regarding the safeguarding and release of NATO classified information related to the contract/sub-contract.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## PERSONNEL SECURITY CLEARANCES

### General Provisions

49. All individuals (e.g. Contractors/Sub-contractor's personnel, including freelance consultants, interpreters, or any other type of freelance personnel or self-employed service providers) who require access to, or whose duties or functions may afford access to information classified NC or above, shall be appropriately cleared and briefed before such access is authorised. Individuals shall only have access to NATO classified information for which they have a need-to-know. Typical categories of personnel being subject to the security clearance procedure, in relation to the issuing of an FSC, are:

(a) owners of companies, members of supervisory boards and members of management's boards who may be subject to the personnel security clearance process in accordance with requirements in national laws and regulations;

(b) FSOs, CIS Security staff, registry staff, couriers and subject matter experts of a company may be subject to the personnel security clearance process as required for the fulfilment of the contract involving NATO classified information.

50. A PSC is not required for access to NR information; individuals shall have a need-to-know, shall be briefed about their responsibilities for the protection of NR information and shall acknowledge in writing that they fully understand their responsibilities.

51. Personnel security is addressed further at Enclosure "C" to the NATO Security Policy (C-M(2002)49) and in the supporting Directive on Personnel Security (AC/35-D/2000).

### Contractual Conditions

52. Before letting a sub-contract involving information classified NC or above the Contractor shall contact its responsible NSA/DSA to ensure that Sub-contractor's facility and personnel requiring access to NATO information classified NC or above fulfil the requirements of this Directive.

### Initiating Personnel Security Clearance Procedures

53. The FSO shall request each individual requiring access to NATO classified information NC and above to complete the respective national PSC questionnaire and forward the completed form to his/her responsible NSA/DSA.

### Revalidation

54. The FSO is responsible to ensure the timely processing of a request for revalidation of the employee's PSC with the responsible NSA/DSA.

55. If a NATO PSC is not revalidated within the life of the clearance, a period of a further 12 months may be allowed for the revalidation to be completed, provided that the responsible NSA/DSA has commenced the action necessary to revalidate the clearance.

56. If, at the end of this additional 12-month period, the revalidation has still not been completed, the individual shall not have access to NATO classified information NC and above.

### Procedures to be followed when a PSC is suspended or revoked

57. If the NSA/DSA of the nation with jurisdiction over the Contractor/Sub-contractor learns adverse information about an individual who is a national of another NATO nation, it shall immediately inform the NSA/DSA of the individual's country of citizenship in order to determine whether the individual shall continue to hold a PSC.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

58. In the case where the NSA/DSA of the country of citizenship of an individual who is employed in another NATO nation decides to suspend or revoke the individual's security clearance, it shall immediately inform the NSA/DSA of the nation of origin of the facility that requested the PSC.

59. If an employee's security clearance has been suspended or revoked, the NSA/DSA of the nation with jurisdiction over the Contractor/Sub-contractor shall inform the facility where the individual is employed and vice versa. Other NSAs/DSAs to whom clearance verification has been provided shall be notified of the suspension or revocation.

60. On receiving the information that a PSC has been suspended or revoked, the FSO of the facility/Security Officer of the NATO civil and military body, which employs the individual, shall ensure that the individual is denied access to classified information NC or above and debriefed.

**Procedures to be followed when a PSC is denied**

61. The NSA/DSA of the nation with jurisdiction over the Contractor/Sub-contractor shall inform the facility where the individual is employed of the denial of a PSC. If other NSAs/DSAs have been involved in the PSC process they shall also be notified of the denial of the issuing of the clearance.

62. Should the NSA/DSA of a parent nation of an individual decide not to grant a PSC it will immediately inform the NSA/DSA of the nation which has jurisdiction over the facility that requested the PSC.

63. Equally, should the NSA/DSA of the nation with jurisdiction over the Contractor/Sub-contractor that requested the PSC decides not to grant it, it will immediately inform the NSA/DSA of the individual's country of citizenship.

64. On receiving the information that a PSC has been denied, the facility/NATO body which employs the individual shall ensure that they are not involved in classified work at the level of NC or above.

**PSC of an Employee holding the Nationality/Citizenship of another Nation**

65. If a PSC is required for a Contractor's/Sub-contractor's employee whose nationality/citizenship is that of another NATO nation, the NSA/DSA of the nation which has jurisdiction over the Contractor shall obtain a PSC or assurance from the employee's country of nationality/citizenship.

66. As an alternative, having the character of subsidiarity, the NSA/DSA of the nation which has jurisdiction over the Contractor may, where permitted by national laws and regulations, grant a PSC to an employee holding the nationality/citizenship of another NATO nation provided that:

(a) the employee has resided in the Contractor's country for at least 5 consecutive years;

(b) the NSA/DSA of the nation which has jurisdiction over the Contractor have checked their appropriate records to ensure that there is no adverse information;

(c) the material and information concerned with the contract is not at the COSMIC TOP SECRET (CTS) level; and

(d) an assurance is requested from the NSA/DSA of the employee's country of citizenship that there is no adverse information in respect to the individual that would prevent the granting of a NATO PSC by the parent nation.

67. If a facility wishes to employ a citizen of a non-NATO nation in a position that requires access to NATO classified information up to and including NATO SECRET (NS), it is the responsibility of the NSA/DSA of the nation which has jurisdiction over the hiring facility to

determine the suitability of the individual for accessing NATO classified information in accordance with the Directive on Personnel Security.

**Multiple Nationalities**

68. For individuals holding multiple nationalities, where appropriate, the host nation granting the PSC should obtain assurances on the individuals' suitability to be granted a PSC from the other nations, subject to the host nation's security policy.

**Provisional PSC**

69. The NSA/DSA may issue a provisional PSC in accordance with its national laws and regulations. The period of validity of such a PSC and its level shall be determined and notified by the issuing NSA/DSA.

70. In exceptional cases, where the attainment of major operational objectives would otherwise be seriously impaired, and it is not possible to obtain the clearance in time by prioritising a particular request, access may be permitted following the procedures set out in the Directive on Personnel Security(AC/35-D/2000). However, such access may be permitted only with the prior approval of the originator, be limited only for citizens of NATO nations, and in connection with contracts requiring access to classified information not higher than NS.

**Verification**

71. The verification that the individual has a valid PSC may either be in the form of request for visit (RFV) (Appendix B to Attachment 1 of Appendix 8), in the form of the NATO Personnel Security Clearance Certificate (PSCC) (Appendix 14) or in the form of an Attestation of NATO Personnel Security Clearance (APSC) (Appendix 15).

**Security Awareness and Briefings of Individuals**

72. All individuals employed in positions where they have access to NATO classified information, shall be briefed on security procedures and their security obligations. All individuals having access to NATO classified information shall acknowledge that they fully understand their responsibilities and the consequences which the law or administrative or executive order of their nation provides when classified information passes into unauthorised hands either by intent or through negligence. A record of the acknowledgement shall be maintained by the FSO.

73. All individuals who are authorised access to, or required to handle NATO classified information, shall initially be made aware, and periodically reminded of the dangers to security arising from indiscreet conversation with persons having no need-to-know, their relationship with the media, and the threat presented by the activities of intelligence services which target NATO and its member nations. Individuals shall be thoroughly briefed on these dangers and must report immediately to the appropriate security authorities any approach or manoeuvre which they consider suspicious or unusual.

74. All individuals who cease to be employed in duties requiring access to NATO classified information shall be made aware of, and acknowledge, their responsibilities for the continued safeguarding of NATO classified information.

75. Additional guidance can be obtained from Guidelines on Security Education and Awareness AC/35-D/1029.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## PROGRAMME/PROJECT SECURITY

### Introduction

76. Where established, the NPA/NPO is responsible for managing project security for major NATO programmes/projects or procurement activities. The security risks related to the operational, technological, political and commercial sensitivities of the project must be considered, and although these risks are managed on their behalf by the NPA/NPO, individual programme participants (the security stakeholders) must be made aware of the security risks.

77. At the start of a programme/project it is important to define the process required to ensure effective management of security throughout the activity, primarily by identifying and recording the relevant security sensitivities and identifying the appropriate protection in a PSI. All participants are responsible for the implementation of the PSI. It is also important to ensure that the security requirements for the programme/project are kept up to date during the entire life of the programme/project.

78. The allocation of a NATO classification indicates the required level of protective security to be provided to material or information associated with the NATO programme/project and the expected impact or damage as a consequence of loss or compromise associated with programme material and information. However, the classification alone does not prevent the release of information to other trusted nations, subject to an appropriate release process. Although material generated under the programme/project shall receive a NATO classification it should be recognised that the release authority remains with the programme/project participants, even for releases to other NATO nations.

### Principles

79. Security measures are established to deter, detect and prevent the compromise of information and protect its confidentiality, integrity and availability. Within project security, it is important to recognise that such security measures are not only required for the technological aspects of the material, but also aspects such as how the material is to be used, where it will be used, details of the acquisition programme (e.g. prices, dates, quantities, etc.), and consideration of the need for associated specific information/data (e.g. mission plans, intelligence data libraries) or material (e.g. specific radios for interoperability). When considering the security risks to the programme/project, attention needs to be given to any operational, technological, commercial and political risks. Programme/project security must be the result of a team effort involving program management, and support personnel from disciplines such as technical, intelligence, security, and foreign disclosure.

80. Following determination of the threats and vulnerabilities associated with the programme/project, security is achieved by:

(a) classification of information. The classification markings applied are appropriate to the state of development of the programme/project. The preparation of a SCG requires collaboration amongst the programme/project technical staff and security professionals. The SCG is one of the most important tools in preparing the other programme/project related security documents;

(b) need-to-know. This principle is to be adhered to by all personnel involved in the programme/project; and

(c) the applicable security protection of a programme/project should be reviewed regularly or at each programme/project approvals milestone to ensure consistency and effectiveness.

### Programme/Project Security Instruction

81. For all programmes/projects managed by NPA/NPO involving information classified NC or above, a PSI shall be developed utilising the template at Appendix 6. The purpose of the PSI is to supplement the security policies and requirements detailed in C-M(2002)49, and its supporting

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

Directives. It must establish specific security procedures associated with the NATO programme/project concerned and assign responsibilities for the implementation of security measures concerning classified information generated and exchanged under the development, production and follow-on support of the NATO programme/project. If considered appropriate by the NPA/NPO and programme participants a PSI may also be produced for programmes involving only classified information at the NR level.

82. The PSI also may include marking and handling instructions for unclassified information.

83. The PSI shall be developed by the NPA/NPO in conjunction with the NSAs/DSAs and technical staff of the programme participating NATO nations. It shall include an SCG which must identify the security sensitivities and security classification of the aspects related to the programme.

84. The PSI shall apply to all military and civilian establishments and as described below to Contractors/Sub-contractors and their personnel involved in the programme/project. Prime Contractors participating in the programme/project shall be provided with the complete PSI, which shall be made binding through appropriate contractual language. For Sub-contractors the complete PSI shall be provided if appropriate or alternatively only the relevant provisions of the PSI shall be provided and made binding through appropriate contractual language.

85. The following general principles shall be observed in connection with the security classification requirements of NATO contracts involving classified information (prime and sub):

(a) the assignment of security classifications to background information shall be the responsibility of the originator of the classified information; the classification of foreground information is a mutual responsibility of the participants in the programme/project;

(b) security classifications shall be applied only to those aspects of a programme/project that must be protected, and the level of such classifications must be strictly related to the degree of protection required;

(c) the classification of a compilation of information from more than one source shall be co-ordinated among the sources to determine the appropriate NATO security classification;

(d) information shall be declassified or downgraded as soon as appropriate; and

(e) the originator will approve any change of the classification level of background information. Changes to the classification of foreground information shall be co-ordinated among the participants.

86. The responsibility for applying a security classification to elements of a programme/project dealing with a product wherein all elements are clearly defined and their classification pre-determined, rests with the NPA/NPO of the contract, acting in collaboration with the NSAs/DSAs of the participating NATO nations.

87. The programme/project SCG should be developed in close co-operation with industry participating in the programme/project. A “Security Classification Board” may be established to assist in the preparation of classification guidance. Such Boards should be comprised of appropriate representatives of the NSAs/DSAs of the participating nations and the NPA/NPO, and advised by the participating prime Contractor(s).

88. The initial assessment that information should be classified, which was not previously identified for classification in a programme/project, may be made by the Contractor having system design responsibility. In such case, the Contractor shall recommend that the NPA/NPO take appropriate classification action. However, the decision to classify information ultimately is

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

the responsibility of the participating NSAs/DSAs or other designated classification authority. These decisions will be codified in the programme/project SCG.

89. In the absence of clearly defined classification guidance, any participant in the programme/project may forward a classification proposal to the responsible NPA/NPO regarding interim classification. The NPA/NPO shall review the proposed classification guidance, consult with the NSAs/DSAs, and, if agreed, update the programme/project SCG.

90. The PSI and SCG are to be approved by the responsible NSA/DSA and issued and maintained by the NPA/NPO. The PSI and SCG are to be reviewed regularly and amended as necessary in consultation with the programme/project NSAs/DSAs so that any sensitivities relating to the programme are identified and managed to ensure that the most appropriate degree of programme/equipment security is afforded throughout the programme, including during disposal.

## RELEASE OF NATO CLASSIFIED INFORMATION BY PROGRAMME/PROJECT PARTICIPANTS AND CONTRACTORS/SUB-CONTRACTORS

### Security Arrangements for the Release of NATO Classified Information to non-NATO Nations and International Organizations

91. Enclosure "E" to C-M(2002)49 NATO Security Policy sets out the principles for authorizing the release of NATO classified information to non-NATO nations and international organizations, and the release authority conditions. AC/35-D/2002 “Directive on Security of Information” addresses the specific procedures and arrangements.

### Procedures to be followed for the Release of NATO Classified Programme/Project Information to non-Programme/Project Participants from NATO Nations

92. The release of NATO classified information to non-programme/project participants from NATO nations during the course of a programme/project shall be coordinated by the NPA/NPO and permitted only with the approval of the programme/project participants. These release procedures shall be fully detailed in the PSI.

## HANDLING OF NATO CLASSIFIED INFORMATION IN COMMUNICATION AND INFORMATION SYSTEMS (CIS)

### General

93. Only appropriately security accredited CIS (including stand-alone work stations) shall be used for the storing, processing or transmitting (called hereafter “handling") of NATO classified information.

94. CIS used within national industrial facilities to handle NATO classified information shall be accredited by the respective national Security Accreditation Authorities or their delegated SAAs ensuring that the NATO’s minimum security standards, as described in the policy on Security Within the NATO and its supporting Directives on CIS Security, are met for the handling of NATO classified information.

95. For security accreditation of CIS handling NATO’s classified information, whose components are under different jurisdictional domains (e.g. different SAAs), all SAAs having a legitimate interest in the security of the CIS shall take part in the security accreditation process.

96. The security accreditation of CIS handling NR information may be delegated to Contractors according to national laws and regulations. Where this delegation is exercised, the relevant NSAs/DSAs/SAAs shall retain the responsibility for the protection of NR information handled by the Contractor and the right to inspect the security measures taken by the Contractors. In addition, the Contractor shall provide the Contracting Authority and, where appropriate,

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

the security authority as established in Appendix III of this Directive, with a statement of compliance certifying that the CIS handling NR information has been accredited in compliance with the policy on Security within the NATO and its supporting Directives on CIS Security.

97. Interconnection of industrial facilities' classified CIS to NATO CIS shall be jointly accredited by the respective national and NATO SAAs. The appropriate security arrangements shall be in place to ensure that the SAAs and the different CIS Providers of the interconnected CIS are bound by the requirement to protect NATO information.

98. Where required, the capability for handling NATO classified information in CIS shall be reflected in the Facility Security Clearance Information Sheet (FSCIS – Appendix 2).

99. Enclosure "F" to C-M(2002)49, the "Primary Directive on CIS Security" (AC/35-D/2004), the "INFOSEC Management Directive for CIS" (AC/35-D/2005) and all relevant Technical and Implementation Directives on CIS Security (AC/322 documents) provide further policy and directions for the conformant implementation of CIS handling NATO classified information.

100. For further guidance the national Security Accreditation Authority (SAA) shall be consulted.

**Security Accreditation Process**

101. The security accreditation process shall determine the extent to which CIS Security measures are to be relied upon for the protection of NATO classified information and system assets, during the process of establishing the security requirements. The security accreditation process, shall determine that an adequate level of protection has been achieved, and is being maintained. The security accreditation process shall be carried out in accordance with the requirements of the INFOSEC Management Directive for CIS.

**Security-related Documentation**

102. Security-related documentation shall be established in accordance with the requirements of the INFOSEC Management Directive for CIS and the SAA requirements for a specific CIS. Security-related documentation shall be required throughout the system life cycle, from the planning stage until the disposal stage. The security-related documentation (for example, System-specific Security Requirement Statements (SSRS) and Security Operating Procedures (SecOPs)) shall be developed in an iterative process throughout the system life cycle.

**Interconnection of CIS**

103. The policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation and its supporting directives on CIS Security require security measures to control the interconnection of CIS handling NATO classified information. The supporting INFOSEC Management Directive for CIS sets out the security accreditation requirements and the supporting CIS Security Technical and Implementation Directives (AC/322 documents) set out the measures to be implemented.

**INTERNATIONAL VISIT CONTROL PROCEDURES (IVCPs)**

**Requirements and Procedures for Visits**

104. Procedures for visit requests are formalised in the standard Request for Visit (RFV) procedure as established at Appendix 8. Lead times for the handling of the requests are laid down in Appendix 9.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## INTERNATIONAL TRANSMISSION AND TRANSPORTATION OF NATO CLASSIFIED MATERIAL

### General

105. The international transmission of NATO classified information up to and including NS shall be as set out in the Directive on Security of Information (AC/35-D/2002). Electronic transmission of NATO classified information shall be in accordance with the requirements of Enclosure “F” of NATO Security Policy and its supporting Directives. Information classified at the COSMIC TOP SECRET (CTS) level shall be transmitted by diplomatic pouch or military courier. International hand carriage of CTS is prohibited.

106. Information classified up to and including NS that cannot be transmitted by one of the foregoing methods and relates to contracts, may be transmitted by other means in accordance with the relevant provisions below.

### International Hand Carriage of NATO Classified Material at NC or NS level

### General

107. When transmission through the channels specified in the Directive on the Security of Information will result in an unacceptable delay that will adversely affect performance of the programme, project, or contract, and when it has been verified that the information is not available at the intended destination, the procedure of personal hand carriage may be permitted, provided the following provisions are complied with:

(a) the courier shall hold a PSC at appropriate level. Commercial courier companies shall not be used except as permitted at paragraph 115 below;

(b) in exceptional circumstances, the NSA/DSA of the dispatching facility may, with the previous agreement of the NSA/DSA of the receiving facility, consider issuing a Courier Certificate to an employee with the appropriate PSC who is assigned to the receiving facility, and to whose NATO nation the release of the classified material relating to the programme/contract has been authorised.

### Security Arrangements

108. The hand carriage of NATO classified material will comply with the provisions of Enclosure “E” of NATO Security Policy and the supporting Directive on the Security of Information. In addition, the material must have been authorised by the originating government for release in conjunction with the project, programme or contract.

109. The courier shall be briefed by the FSO before departure on all the security measures to be implemented and shall sign the Security Acknowledgment at Appendix 10.

110. The courier shall be responsible for the safe custody of the NATO classified material until such time that it has been handed over to the consignee’s FSO. In the event of a breach of security or loss of classified information, the consignor's NSA/DSA may request the authorities in the country (i.e. a NATO nation or non-NATO nation with a Security Agreement/Arrangement with NATO or a NATO nation) in which the breach or loss occurred to carry out an investigation, report their findings and take legal or other action as appropriate.

### Procedure

111. When hand carriage of NATO classified material is permitted, the following minimum procedure shall apply:

(a) the courier shall carry a Courier Certificate based on Appendix 11, authorising him to carry the package as identified. The Courier Certificate shall be stamped and signed by the consignor’s NSA/DSA and by the consignor's FSO;

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

(b) a copy of the "Instructions for the Courier" (Attachment 1 to Appendix 11) shall be attached to the certificate; and

(c) the Courier Certificate shall be returned to the issuing NSA/DSA through the consignor's FSO immediately after completion of the journey(s) or be kept available at the company for monitoring purposes if permitted by the issuing NSA/DSA national laws and regulations. Any circumstances that occurred during the trip which raise security concerns shall be reported by the courier on the certificate.

112. If the courier is making multiple hand carriages of NATO information classified NC and above, then the "Multi-Travels Courier Certificate" (Attachment 2 to Appendix 11) shall include:

(a) the courier's name and the destination countries. It will be stamped and signed by the NSA/DSA and the consignor's FSO. The certificate cannot be valid for more than one year;

(b) for each journey, a "Description of Consignment" must be signed by the consignor's FSO. This description will be returned to the issuing NSA/DSA, through the consignor's FSO in order to assure accountability or be kept available at the company for monitoring purposes if permitted by the issuing NSA/DSA national laws and regulations ; and

(c) at the end of each journey, the courier will sign the Note at the bottom of the "Multi-Travels Courier Certificate" certifying that no situation occurred that might have compromised the security of the consignment during the journey. The declaration will be witnessed by the consignor's FSO.

113. The consignor's FSO is responsible for instructing the courier in all of his/her duties and of the provisions of the "Instructions for the Courier" (Attachment 1 to Appendix 11) and a Security Acknowledgement (Appendix 10) has to be signed.

114. If customs authorities (of the NATO nation or of a non-NATO nation with a Security Agreement with NATO) request to examine the consignment and inspection is unavoidable, the procedures detailed in the customs section below shall be followed. Customs authorities will be permitted to observe sufficient parts of the consignment to determine that it does not contain material other than that which is declared.

**Carriage of Material at the level NC by Commercial Courier Companies**

115. The following criteria shall be applied when consignments of NATO classified material at the level NC is carried by non-security cleared commercial courier companies;

(a) the use of transmission channels as described above is not feasible due to a case of urgency or cannot meet the needs of industry;

(b) the commercial courier company provides courier services, and if required by national laws and regulations has concluded a framework arrangement with the NSA/DSA of the consignor which describes the specific obligations of the commercial courier company, include reporting obligations in the case of suspected or actual breaches of security, or losses of NATO classified material;

(c) the commercial courier company is located and registered in a NATO nation and has established a protective security programme for handling valuable items with a signature service, including a record of continuous accountability on custody through either a signature and tally record, or an electronic tracking/tracing system;

(d) the commercial courier company must obtain and provide to the consignor proof of delivery on the signature and tally record, or the courier must obtain receipts against package numbers;

(e) the commercial courier company must guarantee the consignment will be delivered to the consignee prior to a specific time and date within a 48-hour-period;

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

(f) the commercial courier company may charge a commissioner or Sub-contractor, which is located and registered in a NATO nation and also meets the above requirements. However, the responsibility for fulfilling the above requirements must remain with the commercial courier company.

**Transportation of NATO Classified Material NC or NS as Freight**

116. The consignor and the consignee of a consignment of NATO classified material to be transported as freight internationally shall jointly organise the transport arrangements. The consignor shall submit a written transportation plan to its NSA/DSA who, after consultation with the NSA/DSA of the consignee, will advise the consignor whether the transportation plan is acceptable and/or of any changes that are required.

117. The NSA/DSA of the consignor shall notify, as appropriate, the NSA/DSA of any transited nation of the appropriate details of the transportation, including any cancellation thereof, with sufficient advance notice to enable them to provide the necessary security assistance.

118. When, in the opinion of the NSA/DSA concerned, a consignment at the level NC or NS is of such size and weight, or other circumstances render the standards defined in the Directive of Security of Information or hand carriage impractical or unavailable, commercial carriers may be used. The following procedures shall be applied:

(a) the commercial carrier shall hold an FSC if required by national laws and regulations or if it is to store NC or above at its premises;

(b) the commercial carrier shall deploy personnel that have been granted a PSC at a minimum level to the material being transported;

(c) prior to any international transmission by commercial carrier, the NSAs/DSAs of the consignor and of the consignee must agree on an International Transportation Plan as described in Appendix 12; and

(d) when a International Transportation Plan is developed that will involve more than one international shipment of classified material, a Notice of Classified Consignment (Attachment 1 to Appendix 12) shall be used to identify each shipment and provide details to the recipient, transportation personnel and any other personnel who will be involved in ensuring the security of the shipment.

**Transportation of NATO Classified Material NC or NS as Freight by Road**

119. The following minimum criteria shall be applied when consignments of NATO classified material NC or NS are transported by road:

(a) when storage of classified consignments is required at the carrier's facility, the carrier shall hold an FSC at the appropriate level issued by the respective NSA/DSA;

(b) classified material shall be secured in vehicles or containers by a lock or padlock of a type currently approved by the NSA/DSA concerned. Closed vans and cars that may be sealed should be used since they offer maximum security. If this is not physically possible, the consignment should be encased to protect the classified aspects and prevent unauthorised persons from gaining access;

(c) the transport shall be accompanied by at least two individuals who could be the driver, co-driver or additionally deployed security escorts or guards, and who both shall hold a PSC at the level commensurate with the classification level of the material. At least one individual shall carry a "Courier Certificate" based on Appendix 11 and assume responsibilities of a "Courier" as described above.

(d) in cases where stops must be made, arrangements shall be made in advance to use storage provided by government establishments or facilities having an appropriate FSC and the necessary cleared personnel and capabilities to ensure security of consignment. In

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

the event such arrangements cannot be made or an emergency situation arises due to accident or breakdown of the vehicle, at least one of the security cleared individuals accompanying the material shall be responsible for keeping the consignment under constant control, and

(e) communication checks along the road shall be pre-arranged to ensure security of the consignment.

**Transportation of NATO Classified Material NC or NS as Freight by Rail**

120. The following minimum criteria shall apply when consignments of NC and NS material are transported by rail :

(a) passenger accommodation shall be made available for appropriately cleared security guards or escorts who shall carry a Courier Certificate based on Appendix 11 and assume responsibilities of a “Courier” as described above.; and

(b) during stops, the security guards/escorts shall remain with the consignment.

121. Depending on the volume of the consignment, priority shall be given to rail cars or containers that can be closed and sealed, giving maximum security.

**Transportation of NATO Classified Material NC or NS as Freight by Sea**

122. The following minimum standards shall be applied when consignments of NATO material classified NC or NS are sent by sea:

(a) where possible consignments should be carried in ships sailing under the flag of a NATO nation. Ships sailing under the flag of a non-NATO nation, which represents a special security risk (as defined in the Directive on the Security of Information, "International Transmission") shall not be used. Where practicable, a guard or escort holding an appropriate PSC shall accompany the consignment;

(b) material shall be secured in locked containers approved by the NSA/DSA of the consignor. However, when this is not possible, blocked-off stowage may be approved by the NSA/DSA of the consignor. Use of security tapes or seals on the openings shall be considered. Blocked-off stowage is stowage in the hold of a ship where the material is covered and surrounded by other cargo consigned to the same destination in such a way that access to the material is physically impracticable. Where it is not possible or impracticable to carry a consignment in the hold, it may be carried as deck cargo, provided it is secured in a locked container and packaged so it is not evident that it contains classified material;

(c) stops at or entering the territorial waters of countries presenting special security risks shall normally be avoided but if unavoidable the security risk shall be assessed by the NSAs/DSAs concerned in the light of the political environment, when they receive the transportation plan drawn up by the consignor and the consignee. Unless the ship is in an emergency situation, it shall not enter the territorial waters of any of these countries;

(d) stops at any other country shall not be permitted unless the prior approval of the consignor's NSA/DSA has been obtained;

(e) in all cases, loading and unloading shall be under security control; and

(f) deliveries to the port of embarkation and collection from the port of disembarkation must be so timed to prevent, as far as possible, a consignment being held in port warehouses unless the warehouse has been granted an FSC by the *consignor’s* or consignees NSA/DSA, *as applicable*. Where this is not possible, sufficient security guards must be provided to keep the consignment under adequate and permanent supervision until collection is achieved.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**Transportation of NATO Classified Material NC or NS as Freight by Aircraft**

123. Preference shall be given to the use of military aircraft of a NATO nation to transport NC or NS material. If utilisation of a military aircraft of a NATO nation is not feasible, an NSA/DSA approved commercial air carrier may be used, provided it is registered in or chartered by a NATO nation. Exceptionally, airlines from non-NATO nations may also be used provided the security of the consignment can be assured by the appropriate measures taken by NSA/DSA. Scandinavian Airlines System aircraft also may be used.

124. The following minimum standards shall be observed:

(a) every effort shall be made to deliver the consignment straight to the aircraft rather than permitting it to be stored in warehouses, etc., at airports and airfields. When a consignment cannot be loaded straight away, it shall either be stored in a NSA/DSA cleared storage facility, or kept under guard. A sufficient number of security guards must be provided to keep the consignment under adequate and continuous supervision;

(b) every effort shall be made for the aircraft to be met on landing and the consignment to be removed at its final destination. When this is not feasible, the consignment shall be kept at the airport and a sufficient number of security guards must be provided to keep the consignment under adequate and continuous supervision;

(c) direct flights shall be used wherever possible;

(d) intermediate routine stops of short duration may be permitted, provided the consignment shall remain in the aircraft. However, if the cargo compartment is to be opened, every effort shall be made to ensure that the courier or other personnel holding an appropriate PSC are available to ensure the protection of the classified material;

(e) in the event the aircraft is delayed at an intermediate stop or has to make an emergency landing, the security guard, or the person fulfilling the duties of the security guard, shall take all measures considered necessary for the protection of the consignment and if necessary seeking the assistance of his Diplomatic mission in the country concerned;

(f) transportation over countries presenting special security risks, as defined in the “Directive on the Security of Information, International Transmission” should be avoided; and

(g) stops in a non-NATO nation having a valid security agreement with NATO, may be allowed by the NSA/DSA of the consignor. Stops at airfields in non-NATO nations not having a Security Agreement with NATO, except in an emergency, shall not be permitted;

125. When the conditions outlined below are met and if permitted by national laws and regulations, the requirements for a commercial air carrier to hold an FSC do not apply:

(a) the commercial air carrier agrees to be responsible for the consignment while it is in the hold of the air plane, and will be cognisant of, and agrees to comply with the security requirements, particularly the emergency procedures specified by the NSA/DSA;

(b) consignments shall be transmitted point-to-point, the service provided by the commercial air carrier cannot be sub-contracted, and the intermediate stops are not permitted;

(c) a written transportation plan approved by the participating NSA/DSA shall be in place before the consignment is released to the cargo handling service or to the commercial air carrier;

(d) sufficient physical protection shall be provided to the consignment as agreed by the NSA/DSA.

126. Companies that provide cargo handling services (such as freight forwarders) for NC and NS consignments shall have an FSC and approved protection capability if the consignment is to be stored at the facility.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**Security Principles applicable to all Forms of Transportation**

**Countries presenting special Security Risks**

127. Countries presenting special security risks shall be assessed by the NSAs/DSAs concerned in the light of the political environment, when they receive the transportation arrangements. Arrangements for consignments of classified material shall be stipulated for each programme/project. However, such arrangements shall ensure that there is no likelihood of unauthorised access to classified material.

**Customs**

128. As a general rule, customs authorities shall be advised by the appropriate national authorities of impending consignments and should be urged to honour the official authority of the shipping documents and of the authorisation documents carried by the security guard or courier. Consignments should not be opened unless there is a pertinent reason for so doing. If a consignment is opened, this should be done out of sight of persons who do not have a need-to-know and in the presence of the courier. When access is no longer necessary it shall be repacked securely, and the customs authorities shall be requested to reseal it and endorse the shipping documents, confirming that it was opened by such authorities. To facilitate customs clearance, advantage should be taken of the Transport International Routier (TIR) for road shipments, Transport International Ferroviaire (TIF) for rail shipments, or other similar shipping arrangements.

129. Nothing in the previous paragraph or elsewhere in this section should be construed to abrogate any nation's rights of examination of any consignment.

**Acknowledgement**

130. The consignee shall acknowledge receipt of the consignment to the sender.

**Packaging**

131. Packaging of consignments shall be in compliance with the Directive on the Security of Information. The FSO of the consigning facility is responsible for appropriate packaging. In no circumstances shall the packaging reveal the fact that the material is classified.

**Security Guards and Escorts**

132. Individuals fulfilling the duties of security guards may be civilian or military personnel and may be armed or unarmed depending on national practices and arrangements made between the NSAs/DSAs of the nations affected by the transportation. Similarly, the nationality of such guards in any particular nation shall be subject to mutual agreement of the NSAs/DSAs and in accordance with NATO security policy addressed further at Enclosure "C" to the NATO Security Policy (C-M(2002)49) and in the supporting Directive on Personnel Security (AC/35-D/2000).

133. In addition to the security guards, security escorts may be provided if the NSAs/DSAs concerned consider this desirable or as required under their national laws and regulations. These escorts need not be security cleared unless otherwise required by national laws and regulations.

134. The security guard/escort shall be composed of an adequate number of personnel as to ensure regular tours of duty and rest. The number of guards/escorts on a consignment shall depend on the classification level of the material, the method of transportation to be used, the estimated time in transit, and the quantity of material will also be considered. A reserve of personnel shall be provided to cater for emergencies.

135. It is the responsibility of the consignor (and, where applicable, the consignee) to instruct security guards in their duties. In particular, the route and the security plan must be explained, and

details given, where appropriate, of the authorities that security guards shall contact and other measures to be taken in the event of an emergency. Security guards shall also be given a copy of "Notes for the Courier", and be required to sign the Security Acknowledgement.

136. The consignor's NSA/DSA may issue to the consignor sufficient authorisation documents so that they may be completed and issued to the security guards (Appendix 13).

137. Both the authorisation documents and "Instructions for the Courier" (Attachment 1 to Appendix 11) shall be written in English and French; a copy in other languages may, in addition, be issued if this is deemed necessary or recommended by the NSA/DSA concerned.

**Transportation of Explosives, Propellants or Other Dangerous Substances**

138. If the classified material contains explosives, propellants or other dangerous substances, the transmission across international borders is subject not only to the security and customs requirements, but also to mandatory international and national safety regulations. The consignor is responsible for compliance with these regulations.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## GLOSSARY AND ACRONYMS

### GLOSSARY

| | |
|---|---|
| Attestation of Personnel Security Clearance (APSC) | An approved format to confirm the security clearance level of an individual in the context of a contract involving NATO classified information. |
| Background Information | Knowledge that has been generated by one of the participants outside of the collaborative programme but which has been provided to the programme. Only the originating participant needs to be consulted for authorising the release of that information to parties outside the programme. |
| Breach of Security | An act or omission, deliberate or accidental, contrary to NATO Security Policy and supporting directives, that results in the actual or possible compromise of NATO classified information or supporting services and resources (including, for example, classified information lost while being transported; classified information left in an unsecured area, where persons without an appropriate PSC have unescorted access; an accountable document cannot be found; classified information has been subjected to unauthorised modification; destroyed in an unauthorised manner or, for CIS, there is a denial of service). |
| Classified Information | Any information (namely, knowledge that can be communicated in any form) or material determined to require protection against unauthorised disclosure and which has been so designated by a security classification. |
| Commercial Courier Company | Commercial company that offers a service where a consignment is moved under a trace and tracking scheme. |
| Compromise | Compromise denotes a situation when - due to a breach of security or adverse activity (such as espionage, acts of terrorism**,** sabotage or theft) - NATO classified information has lost its confidentiality, integrity or availability, or supporting services and resources have lost their integrity or availability. This includes loss, disclosure to unauthorised individuals (e.g. through espionage or to the media) unauthorised modification, destruction in an unauthorised manner, or denial of service. |
| Confidentiality | The property that information is not made available or disclosed to unauthorised individuals or entities. |
| Consignee | The Contractor, facility or other organisation receiving material from the consignor. |
| Consignor | The Contractor, facility or other organisation responsible for organising and dispatching material. |
| Contract | A legally enforceable agreement to provide goods or services. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| Contract involving NATO Classified Information | Any contract issued by a NATO civil or military body or a NATO nation in support of a NATO funded or administered programme/project that will require access to or generation of NATO classified information. |
| Contractor | An industrial, commercial or other entity that seeks or agrees to provide goods or services. |
| Courier | A person officially assigned to hand-carry material. |
| Designated Security Authority (DSA) | An authority responsible to the National Security Authority (NSA) of a NATO nation which is responsible for communicating to industry the national policy in all matters of NATO industrial security policy and for providing direction and assistance in its implementation. In some NATO nations, the function of a DSA may be carried out by the NSA or a DSA may delegate functions to other competent security authorities. |
| Document | Any recorded information regardless of its physical form or characteristics, including, without limitation, written or printed matter, data processing cards and tapes, maps, charts, photographs, paintings, drawings, engravings, sketches, working notes and papers, carbon copies or ink ribbons, or reproductions by any means or process, and sound, voice, magnetic or electronic or optical or video recordings in any form, and portable IT equipment with resident computer storage media, and removable computer storage media. |
| Escorts | Armed or unarmed national police, military personnel, government personnel or other government designated personnel that facilitate the secure movement of information and materiel. |
| Facility | An installation, plant, factory, laboratory, office, university or other educational Institution, or commercial undertaking, including any associated warehouses, storage areas, utilities and components which, when related by function and location, form an operating entity. |
| Facility Security Clearance (FSC) | An FSC is an administrative determination by which an NSA/DSA formally recognizes the capacity and reliability of Contractor's facilities to manage generate and have access to NATO classified information up to a certain level. |
| Foreground Information | Foreground information is knowledge that has been generated in pursuance of a collaborative/cooperative programme. It is owned by all participants. To determine the releasability of foreground information approval of all owners is required. |
| Freight | Material carried by a vessel or vehicle, especially by a commercial carrier; cargo. Also – the commercial transportation of material. |
| Guards | Civilian (Government or participating Contractor employees) or military personnel who may be armed or unarmed. They may be assigned for security guard duties only or may combine security guard duties with other duties. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| Industry | Organized economic activity concerned with manufacture, extraction and processing of raw materials, construction or output of a specific service. |
| CIS Security | The application of security measures for the protection of communication, information and other electronic systems, and the information that is stored, processed or transmitted in these systems with respect to confidentiality, integrity, availability, authentication and non-repudiation. |
| Infraction | A security infraction is an act or omission, deliberate or accidental; contrary to NATO Security Policy and supporting directives that does not result in the actual or possible compromise of NATO classified information. (E.g. classified information left unsecured inside a secure facility where all persons are appropriately cleared, failure to double wrap classified information, etc.). |
| Integrity | The property that information (including data, such as cipher text) has not been altered or destroyed in an unauthorised manner. |
| International Visits | Visits made by individuals subject to one NSA/DSA or belonging to a NATO body, to facilities or bodies subject to another NSA/DSA or to NATO, which will require, or may give rise to access to NATO classified information or where, regardless of the level of classification involved, national legislation governing the establishment or body to be visited in support of NATO approved related activities requires that such visits shall be approved by the relevant NSA/DSA. All NATO civil and military bodies fall within the security jurisdiction of NATO. |
| Major Programme/Project | A programme or project of major significance, normally involving more than two nations and security measures that extend beyond the normal basic requirements described in NATO Security Policy. |
| Material | Material includes documents and also any items of machinery, equipment/components, weapons or tools, either manufactured or in the process of manufacture. |
| Nationals | Nationals includes “nationals of a Kingdom”, “citizens of a State”, and ”Permanent Residents in Canada”. “Permanent Residents in Canada” are individuals who have gone through a national screening process including residency checks, criminal records and security checks, and who are going to obtain lawful permission to establish permanent residence in the nation. |
| National Security Authority (NSA) | An authority of **a** NATO nation which is responsible for the maintenance of security of NATO classified information in national agencies and elements, military or civil, at home or abroad. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| NATO | "NATO" denotes the North Atlantic Treaty Organisation and the bodies governed either by the Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organisation, National Representatives and International Staff, signed in Ottawa on 20th September, 1951 or by the Protocol on the status of International Military Headquarters set up pursuant to the North Atlantic Treaty, signed in Paris on 28th August, 1952. |
| NATO Classified Information | Means information or material determined by or on behalf of NATO to require protection against unauthorised disclosure which has been so designated by a security classification NR or above. |
| NATO Programme/Project | A Council approved programme/project that is administered by a NATO agency/office under NATO regulations. |
| NATO Programme/Project Agency/Office (NPA/NPO) | The executive body for the administration of a NATO programme/project. |
| Need-to-Know | The principle according to which a positive determination is made that a prospective recipient has a requirement for access to, knowledge of, or possession of information in order to perform official tasks or services . |
| Negotiations | The term encompasses all aspects of awarding a contract or sub-contract from the initial "notification of intention to call for bids" to the final decision to let a contract or sub-contract. |
| Originator | The nation or international organisation under whose authority information has been produced or introduced into NATO. |
| Personnel Security Clearance (PSC) | A determination that an individual is eligible to have access to classified information. |
| Personnel Security Clearance Certificate (PSCC) | An approved format used by NSAs/DSAs to confirm the level and validity of a PSC. |
| Prime Contract | The initial contract led by a NATO Project Management/Agency/ Office for a Programme/project. |
| Prime Contractor | An industrial, commercial or other entity of a NATO nation which has contracted with a NATO Project Management Agency/Office to perform a service, or manufacture a product, in the framework of a NATO project, and which, in turn, may subcontract with potential Sub-contractors as approved. |
| Programme/Project Security Classification Guide | Part of the program (project) security instructions (PSI) which identifies the elements of the program that are classified, specifying the security classification levels. The security classification guide may be expanded throughout the program life cycle, and the elements of information may be re-classified or downgraded. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| Programme/Project Security Instruction (PSI) | A compilation of security regulations/procedures, based upon NATO Security Policy and supporting directives, which are applied to a specific project/programme in order to standardise security procedures. The PSI may constitute an Annex to the prime contract, and may be revised throughout the programme lifecycle. For sub-contracts let within the programme, the PSI constitutes the basis for the SAL. |
| Risk | The likelihood of a vulnerability being successfully exploited by a threat, leading to a compromise of confidentiality, integrity and/or availability and damage being sustained. |
| Risk management | A systematic approach to determining which security counter-measures are required to protect information and supporting services and resources, based upon an assessment of the threats and vulnerabilities. Risk management involves planning, organising, directing and controlling resources to ensure that the risk remains within acceptable bounds. |
| Security Aspects Letter (SAL) | A document, issued by the appropriate authority, as part of any NATO classified contract or sub-contract, other than Major Programmes/Projects, identifying the security requirements or those elements thereof requiring security protection. |
| Security Classification Check List (SCCL) | Part of a security aspect letter (SAL) which describes the elements of a contract that are classified specifying the security classification levels. In case of contracts let within a programme/project, such elements of information derive from the programme (project) security instructions issued for that programme. |
| Sub-contract | A contract entered into by a prime Contractor with another Contractor (i.e., the Sub-contractor) for a provision of goods or services. |
| Sub-contractor | A Contractor to whom a prime Contractor lets a sub-contract. |
| Threat | The potential for compromise, loss or theft of NATO classified information or supporting services and resources. A threat may be defined by its source, motivation or result, it may be deliberate or accidental, violent or surreptitious, external or internal. |
| Transportation by freight | Transportation of a consignment of such size and weight which makes the application of the respective standards defined in the Directive of Security of Information or hand carriage impractical. |
| Vulnerability | A weakness, an attribute, or lack of control that would allow or facilitate a threat actuation against NATO classified information or supporting services and resources. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## GENERAL RESPONSIBILITIES

### NATO NATIONS

**1.** Each NATO nation shall:

(a) designate one or more authorities (DSA) responsible to the NSA, where applicable. The DSA is responsible for communicating national and NATO security policy to industry and for providing direction and assistance in its implementation; in some countries there may be more than one authority designated as a DSA or the function of a DSA may be carried out by the NSA;

(b) certain functions of the NSA/DSA may be carried out by other competent security authorities in accordance with national laws and regulations;

(c) ensure that it has the means to make its industrial security requirements binding upon industry and that it has the right to inspect and approve the measures taken in industry for the protection of NATO classified information;

(d) determine, as appropriate, the aspects of a NATO contract or sub-contract requiring security protection and the security classification to be accorded to each aspect. Prior to the release of NATO classified information to a Contractor, prospective Contractor, or Sub-contractor, the NATO nation shall :

(i) ensure that the Contractor(s), prospective Contractor(s), or Sub-contractor(s) and their facility(ies) have the capability to protect NATO classified information adequately, in accordance with national laws and regulations;

(ii) grant a Facility Security Clearance (FSC) to the facility(ies), if appropriate;

(iii) grant a NATO Personnel Security Clearance (PSC) to all personnel whose duties require access to information classified NC or above; and

(iv) ensure that access to the NATO classified information is limited to those persons who have a need-to-know for purposes of performance on the NATO project/programme;

(e) make arrangements whereby persons considered by the NSA/DSA to be a security risk can be excluded or removed from positions in which they might endanger the security of NATO classified information;

(f) implement, as and when necessary, the NATO procedures for the mutual safeguarding of the secrecy of inventions;

(g) provide, upon request to an NSA/DSA of a NATO nation, or to a NATO civil or military body, an FSCC to enable a facility falling within its security cognisance to negotiate or fulfil a contract/sub-contract involving information classified NC or above;

(h) provide, upon request, to a NSA/DSA of another NATO nation, or a NATO civil or military body, a PSC for the persons for whom it has security responsibilities to enable them to fulfil on a NATO classified contract;

(i) take action with regard to the specific arrangements to be carried out in matters of transportation and international visits in accordance with the requirements of NATO security policy and this directive:

(i) investigate all cases in which it is known, or where there are grounds for suspecting, that NATO classified information has been lost or compromised. Each member nation shall comply with the investigative requirements set out in NATO security policy and its supporting directives and promptly inform

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

the NPA/NPO and the other member nations concerned and if applicable the NOS of the details of any such occurrences; and

(ii) ensure that for any facility in which NATO classified information is to be used, a person or persons shall be appointed, where appropriate, in accordance with national laws and regulations, to effectively exercise the responsibilities for safeguarding the NATO classified information. These officials shall be responsible for limiting access to the NATO classified information involved in a contract to those persons who have been cleared and authorised for access and have a need-to-know.

**SECURITY COMMITTEE (SC)**

**2.** The SC shall:

(a) formulate NATO industrial security policy and supporting directive(s) and make appropriate recommendations to the North Atlantic Council (c) for the security protection of NATO classified information entrusted to industry; and

(b) consider matters of industrial security referred to it by the NAC, a member nation, the Secretary General, the NATO Military Committee (NAMILCOM), Strategic Commands and heads of NATO civil and military bodies.

**NATO OFFICE of SECURITY (NOS)**

**3.** The NOS shall:

(a) assist and give guidance in industrial security matters to NPA/NPOs and such other NATO industrial projects as may be designated by the NAC and supervise the implementation of NATO security policies and directives in those organisations and projects;

(b) in agreement with the NSAs/DSAs of member nations concerned, assist and give guidance to other NSAs/DSAs in the implementation of NATO security policies and directives in connection with the activities of NPA/NPOs;

(c) in agreement with the NSAs/DSAs of member nations concerned, assist and give guidance on NATO security policies and directives to facilities participating in the activities of NPA/NPOs;

(d) make periodic inspections of the security arrangements for the protection of NATO classified information in NPA/NPOs;

(e) with the agreement of the appropriate NSA/DSA, make periodic examinations of the security arrangements for the protection of NATO classified information in the member nations; and

(f) give guidance and advice, when requested by NSAs/DSAs, on matters of industrial security arising in all NATO-related projects.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**NATO PROGRAMME/PROJECT AGENCIES / OFFICES**

**4.** Each of the NPA/NPOs and other NATO agencies with project management responsibilities as may be designated by the NAC will be bound by the general security regulations laid down in NATO security policy and supporting directives, and any other security regulations approved by the NAC as may apply. Each of the NATO Management Agencies/ Offices shall:

(a) draw up the implementing security regulations for the agency/office in compliance with the provisions of NATO security policy and supporting directives and supervise their enforcement;

(b) in conjunction with the NSAs/DSAs concerned and the NOS, co-ordinate the implementation of NATO security policies and directives, both by potential Contractors and by Contractors, and deal with any security problems arising in any NATO project in which the agency/office is engaged;

(c) obtain the appropriate Facility Security Clearance(s) as required in conjunction with contracts involving classified NATO information;

(d) take action as required, and in accordance with the provisions of NATO security policy and this directive, in respect of the special arrangements for International Visits;

(e) be responsible for preparing Project Security Instructions (PSI) for the programmes they manage for approval by participating NSAs/DSAs; and

(f) may be responsible for raising a Transportation Plan as identified in the PSI.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## FACILITY SECURITY CLEARANCE INFORMATION SHEET (FSCIS)

### 1. INTRODUCTION

1.1 Attached is a sample format of a Facility Security Clearance Information Sheet (FSCIS) for the quick exchange of information between National Security Authority or Designated Security Authority or other competent national security authorities (hereinafter referred to as “NSA/DSA”) and NATO contracting authorities (NATO Programme/Project Offices/NATO Programme/Project Agencies) with regards to the Facility Security Clearance (FSC) of a facility involved in classified tenders, contracts or sub-contracts.

1.2 The FSCIS is not for use by Contractors.

1.3 The FSCIS is divided into a request and reply section and can be used for the purposes identified above or for any other purposes for which the FSC status of a particular facility is required. The reason for the enquiry must be identified by the requesting NSA/DSA/NPO/NPA in form field 7 of the request section.

1.4 The details contained in the FSCIS shall normally not be classified and therefore the preferable way for the exchange of the FSCIS will be electronically between the respective NSAs/DSAs/NPOs/NPAs.

1.5 NSAs/DSAs should make every effort to respond to a FSCIS request within 5 working days. In urgent cases, NSA/DSA will send the response within 3 working days.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**Procedures and Instructions for the**
**Use of the Facility Security Clearance Information Sheet (FSCIS).**

These detailed instructions are for the NSA/DSA that completes the FSCIS.

The request should preferably be typed in capital letters

| | |
|---|---|
| **HEADER** | The requesting NSA/DSA/NPA/NPO inserts full country or international organization name. |
| **1. REQUEST TYPE** | The requesting NSA/DSA/NPA/NPO selects the appropriate checkbox for the type of FSCIS request. Include the level of security clearance requested.<br>The following abbreviations should be used:<br>TS = National TOP SECRET<br>CTS = COSMIC TOP SECRET<br>S = National SECRET<br>NS = NATO SECRET<br>C = National CONFIDENTIAL<br>NC = NATO CONFIDENTIAL<br>CIS = Communication and information systems for processing classified information<br>A FSC is not required by Enclosure G to C-M(2002)49 for access to, or generation of classified information at level of NATO RESTRICTED (NR). However some NATO Nations, as identified in Appendix 3, and as mandated by their national laws and regulations, do require a FSC for Contractors/Sub-contractors under their jurisdiction, for access to classified information at the level of NR. |
| **2. SUBJECT DETAILS** | The Form Fields 1 through 6 are self-evident.<br>Form Field number 5 is optional. |
| **3. REASON FOR REQUEST** | Give the specific reason for the request, provide project indicators, number of contract, letter of intent or invitation. Please specify the need for storage capability, CIS classification level, etc.<br>Any deadline/expiry/award dates, which may have a bearing on the completion of a FSC, should be included. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| **4. REQUESTING NSA/DSA/NPA/NPO** | State the name of the actual requestor (on behalf of the NSA/DSA) and the date of the request by using the "day/month/year" (dd/mm/yyyy) format. |
| **5. REPLY SECTION** | Form Field 1-6: Select appropriate fields.<br><br>Form Field 2:<br>In case an FSC is in progress it is essential to give the requestor an indication of the required processing-time (if known).<br><br>Form Field 6:<br>(a) The validation date inputted will be either when the FSC for the Contractor's facility expires, and/or when this FSCIS expires (if different). Any date inputted must be in the "day/month/year" format. It should be noted that some NATO Nations do not have an expiry date for FSCs or the FSCIS, so will be marked "n/a".<br><br>(b) Should an FSC and/or FSCIS expire prior to the award of a NATO Classified Contract the requesting NSA/DSA/NPA/NPO is responsible for submitting a new FSCIS request to the NSA/DSA of the Contractor to re-validate the FSC of the facility. |
| **6. REMARKS** | May be used for additional information with regard to the FSC, the facility or the foregoing Items. |
| **7. ISSUING NSA/DSA** | State the name of the providing authority (on behalf of the NSA/DSA) and the date of the reply by using the "day/month/year" (dd/mm/yyyy) format. |

APPENDIX 2
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## FACILITY SECURITY CLEARANCE INFORMATION SHEET (FSCIS)

All fields must be completed and the form communicated via Government-to-Government or Government to International Organization channels

**REQUEST FOR A FACILITY SECURITY CLEARANCE ASSURANCE**
**TO : _____**
***(NSA/DSA Country name)***

Please complete the reply boxes, where applicable:

[ ] Provide an FSC assurance at the level of: [ ] TS [ ] CTS [ ] S [ ] NS [ ] C [ ] NC
for the facility listed below
[ ] Including protecting of classified material/information
[ ] Including Communication and Information Systems (CIS) for processing classified information

[ ] Initiate an FSC up to and including the level of ..... with ……level of protection and ……level of CIS, if the facility does not currently hold these levels of capabilities.

Confirm accuracy of the details of the facility listed below and provide corrections/additions as required.

| | Corrections / additions: |
|---|---|
| 1. Full facility name: …… | …… |
| 2. Full facility address: …… | …… |
| 3. Mailing address (if different from 2.) …… | …… |
| 4. Zip/postal code / city / country …… | …… |
| 5. Name of the Security Officer …… | …… |
| 6. Telephone/Fax/E-mail of the Security Officer …… | …… |

7. This request is made for the following reason(s): (indicate particulars of the pre-contractual stage, contract, sub-contract, programme/project):
……
……

Requesting NSA/DSA/NPA/NPO: Name: …… Date: (*dd/mm/yyyy*) ……

**REPLY** (within 5 working days)

This is to certify that the above mentioned facility:

1. [ ] holds an FSC up to and including the level of:
   [ ] TS [ ] CTS [ ] S [ ] NS [ ] C [ ] NC
   [ ] Other: ……
2. [ ] on the above mentioned request, the FSC process has been initiated. You will be informed when the FSC has been granted or refused.
3. [ ] does not hold an FSC.
4. has the capability to protect classified information/material:
   [ ] yes, level: …… [ ] no
5. has Accredited CIS:
   [ ] yes, level: …… [ ] no
6. This FSC assurance expires on …… (*dd/mm/yyyy*), or as advised otherwise by the NSA/DSA.
   In case of an earlier invalidation or in case of any changes of the information listed above you will be informed.
7. Remarks:
   ……
   ……

Issuing NSA/DSA:
Name: …… Date: (*dd/mm/yyyy*)……

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**FACILITY AND PERSONNEL SECURITY CLEARANCE FOR CONTRACTS INVOLVING NATO RESTRICTED INFORMATION**
**- NATIONAL REQUIREMENTS -**

**"These national requirements for FSC/PSC and notifications for contract involving NR shall not put additional obligations on other NATO nations or Contractors under their jurisdiction".**

| MEMBER NATION | FSC | | Notification of contract/subcontract involving NR information to NSA/DSA | | PSC | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | YES | NO | YES | NO | YES | NO |
| Albania | | X | X | | | X |
| Belgium | | X | | X | | X |
| Bulgaria | | X | | X | | X |
| Canada | X | | X | | X | |
| Croatia | | X | X | | | X |
| Czech Republic | | X | | X | | X |
| Denmark | X | | X | | X | |
| Estonia | X | | X | | | X |
| France | | X | | X | | X |
| Germany | | X | | X | | X |
| Greece | | X | | X | | X |
| Hungary | | X | | X | | X |
| Iceland | | X | | X | | X |
| Italy | | X | | X | | X |
| Latvia | | X | | X | | X |
| Lithuania | | X | | X[2] | | X |
| Luxembourg | X | | | X | X | |
| Netherlands | X[3] | | X[2] | | | X |
| Norway | | X | X | | | X |
| Poland | | X | | X | | X |
| Portugal | | X | | X | | X |
| Romania | | X | X | | | X |
| Slovakia | X | | X | | | X |
| Slovenia | X | | X | | | X |
| Spain | | X | X | | | X |
| Turkey | X | | | | X | |
| United Kingdom | | X | | X | | X |
| United States | X | | | X | | X |

[2] NSA/DSA however requests notification by NATO contracting authorities
[3] For military-related contract only

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

# CONTRACT SECURITY CLAUSE

# FOR INCLUSION IN

# TENDERS AND CONTRACTS

# INVOLVING

# NATO RESTRICTED INFORMATION

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## INTRODUCTION

1. This contract security clause is published by the Security Committee (AC/35) in support of NATO Security Policy, C-M (2002)49, and its supporting directives.

## BACKGROUND

2. This contract security clause contains rules and regulations that shall be applied by the Contractor addressing the minimum security requirements for the protection of NATO RESTRICTED (NR) information received or produced by it as a result of the contract. This security clause addresses all aspects of security (personnel security, physical security, security of information, Communication and Information System (CIS) Security, and industrial security) that the Contractor is required to implement.

3. This contract security clause forms part of the contract and shall provide direction to ensure compliance by Contractors on the protection of NR information.

## SECTION I - RESPONSIBILITY

4. Contractors handling and/or storing NR information shall appoint an individual of suitable seniority who shall act as the Security Officer (SO) of the facility with responsibility for ensuring the protection of NR information in compliance with the provision of this security clause and any other additional requirements advised by the Contracting Authority. The SO shall also act as the point of contact with the Contracting Authority or if applicable with the National Security Authority (NSA) or Designated Security Authority (DSA).

## SECTION II - PERSONNEL SECURITY

5. A Personnel Security Clearance (PSC) is not required for access to information classified NR. Individuals who require access to NR information shall be briefed on security procedures and their responsibilities by the nominated SO, have a need-to-know and acknowledge in writing that they fully understand their security responsibilities and the consequences if information passes into unauthorised hands either by intent or through negligence. A record of the acknowledgement of responsibilities by Contractor's employees shall be retained by the facility security officer.

## SECTION III - PHYSICAL SECURITY

6. NR information shall be stored in a locked container that deters unauthorised access; such as a locked desk or cabinet, or in a room or area to which access is controlled (hereinafter referred to as Administrative Zone[4]).

7. NR information shall be handled in Administrative Zones or held under personal custody.

[4] An Administrative Zone may be established around or leading up to NATO Class I or Class II security areas. Such a zone requires a visibly defined perimeter within which the possibility exists for the control of individuals and vehicles. Only information classified up to and including NR shall be handled and stored in Administrative Zones.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## SECTION IV - SECURITY of INFORMATION

### Control and Handling

8. Unless a NATO Nation has specifically mandated contractors under their jurisdiction to do so, NR information is not required to be individually recorded or processed through a Registry System.

### Access

9. Access to NR information shall be granted only to personnel involved in the contract who fulfil the conditions according to Paragraph 5, second sentence.

### Reproduction

10. Documents, extracts, and translations of information classified NR may be reproduced by individuals authorised for access to the information and on equipment with controlled access.

### Destruction Requirements

11. NR information shall be physically destroyed in such a manner that ensures it cannot be reconstructed in full or in part.

12. Destruction of reproduction equipment utilising electronic storage media shall be in accordance with the applicable requirements in section VI.

### Packaging

13. Information classified NR shall, as a minimum, be transmitted in a single opaque envelope or wrapping. The markings on the package shall not reveal that it contains information classified NR.

### Carriage/ Movement within a Contractor's Facility

14. NR information carried within the perimeter of the site or establishment shall be covered in order to prevent observation of its contents.

### National/International Transmission

15. The carriage of NR material shall as a minimum be in a single opaque envelope or packing (no marking shall be visible on the outer envelope) and may be:

(a) moved by postal or commercial services;

(b) carried by Contractor's personnel; or

(c) transported as freight by commercial services.

### Release

16. NR shall not be released to entities not involved in the contract without the prior approval of the contracting authority.

### Security Incidents

17. Any Incident, which has or may lead to NR information being lost or compromised shall immediately be reported by the SO to the Contracting Authority.

## SECTION V - SUB-CONTRACTING

18. Sub-contracts shall not be let without the prior approval of the Contracting Authority.

19. Sub-contractors shall be contractually obliged to comply with the provisions of this document and any other additional security requirements issued by the Contracting Authority.

**Notification of Contracts**

20. Contractors/Sub-contractors under the jurisdiction of a NATO Nation requiring by their national laws and regulations notification of contracts involving NR shall notify their NSA/DSA about any such contracts they have been awarded.

## International Visits

21. Visits involving NR information will be arranged directly between the SO responsible for the visitor and the SO of the facility to be visited without formal requirements. The SO of the facility to be visited should be asked if a request for visit is required to be provided to its NSA/DSA and if so, the SO of the facility to be visited should submit a visit request to its NSA/DSA on behalf of the visitor. However, visitors are not required to hold a PSC.

## SECTION VI - HANDLING OF NATO RESTRICTED INFORMATION ON INFORMATION AND COMMUNICATION SYSTEMS (CIS)

## Security Accreditation of Communication and Information Systems (CIS)

22. Security accreditation shall be performed for all contractors' CIS that are used to handle (store, process or transmit) NATO RESTRICTED (NR) information.

23. This contract security clause contains the rules and regulations that shall be applied by the contractor's SO or other appropriate officer to address and satisfy the minimum security requirements for the protection of NR information received or produced by the contractor as a result of the contract. This clause includes specific provisions to be satisfied by the contractor under delegation from the Contracting Authority for the accreditation of the contractor's CIS handling NR information. Under this delegated authority the contractor shall provide the Contracting Authority with a written statement of compliance confirming that its CIS has been accredited in compliance with the minimum requirements specified below. This written statement may be included in the contractor's response in acknowledgement of the receipt and requirements of the Security Aspects Letter associated with the contract.

24. It is the responsibility of the contractor to implement these minimum security requirements when handling NR on its CIS.

25. The SO shall assess and verify the compliance of the CIS over its entire life-cycle, in order to ensure that it continues to be consistent with the requirements of this document.

26. The following describes the minimum security requirements for handling NR information on contractors' CIS that shall be met:

### 26.1 Identification and Authentication

26.1.1. An up-to-date list of authorised users shall be maintained by security management staff.

26.1.2. Credentials shall be established and maintained to identify authorised users.

26.1.3. Users shall themselves authenticate to, and be authenticated by, the system before any access to the CIS will be granted.

26.1.4. Passwords shall be a minimum of 9 characters long and shall include numeric and "special" characters (if permitted by the system) as well as alphabetic characters;

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

26.1.5. Passwords shall be changed at least every 180 days. Passwords shall be changed as soon as possible if they have, or are suspected to have been compromised or disclosed to an unauthorised person.

26.1.6. The re-use of a number of previous passwords shall be denied.

26.1.7. The system shall provide only limited feedback information to the user during the authentication process.

26.1.8. Accounts that are no longer required shall be locked or deleted.

26.1.9. When the authentication of the person is not enforced by physical security measures surrounding the location where the system is installed (e.g. perimeter/building security) or by non-technical security measures surrounding the office areas where components of system are located (e.g. server rooms, user workstation areas), two-factor authentication shall be used.

### 26.2 Access Control

26.2.1. The identification and authentication data shall be used by the system to determine user privileges, in accordance with the access control requirements set out in the security-related documentation.

26.2.2. From the user account only, it shall be possible for the security management staff to identify the specific user and/or roles.

26.2.3. Mechanisms shall be implemented to restrict access to only that information to support a given project or contract, taking into account the need-to-know principle.

26.2.4. Access to security and system information shall be restricted to only authorised security and system administrators.

26.2.5. Access privileges shall be implemented to restrict the type of access that a user may be permitted (e.g., read, write, modify, and delete).

26.2.6. The system (e.g. Operating System) shall lock an interactive session after a specified period of user inactivity by clearing or overwriting display devices, making the current contents unreadable and by disabling any user's data access/display devices other than unlocking the activity of the session.

26.2.7. The system shall allow user-initiated locking of the user's own interactive session by clearing or overwriting display devices, making the current contents unreadable and by disabling any user's data access/display devices other than unlocking the activity of the session.

26.2.8. Security mechanisms and/or procedures to regulate the introduction or connection of removable computer storage media (for example USB, mass storage devices, CD-RWs) to user workstations/portable computing devices shall be implemented.

### 26.3 Security Audit

26.3.1. An audit log shall be generated and maintained. System Level, Application Level and User Level events shall be included in the log, as required by the relevant Security Authority as a result of a Risk Assessment. For each of the auditable events, it shall associate individual user identities to those events, and shall include date and time of the event, type of event, user identity, and the outcome (success or failure) of the event. The following events shall always be recorded:

- all log on attempts whether successful or failed;
- log off (including time out where applicable);
- the creation, deletion or alteration of access rights and privileges;
- the creation, deletion or alteration of passwords.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

26.3.2. The audit trail and associated archive shall be protected from unauthorised deletion and/or modification; it shall be presented in humanreadable format either directly (e.g., storing the audit trail in human-readable format) or indirectly (e.g., using audit reduction tools) or both.

26.3.3. Access to audit information shall be controlled; access permissions shall be established to permit access only by the appropriate security management staffs.

26.3.4. The audit data shall be retained for a period agreed by the Contracting Authority, based, where appropriate, on the requirements established by the NSA or DSA.

26.3.5. A means shall be available to analyse and review system activity and audit data, looking for possible or real security violations (analysis may work in support of intrusion detection/ automatic response to an imminent security violation).

### 26.4 Protection against Malicious Software

26.4.1. Virus/malicious code detection software shall be installed on all servers, portable computing devices and workstations dependant upon the vulnerability of the underlying operating system environment. It shall be configured to automatically check on the introduction of removable media (e.g., CDs, USB mass storage devices, flash memory).

26.4.2. The virus/malicious code detection software shall be regularly updated.

### 26.5 Mobile Code

26.5.1. The source of the mobile code shall be appropriately verified.

26.5.2. The integrity of the mobile code shall be appropriately verified.

26.5.3. All mobile code shall be verified as being free from malicious software.

26.5.4. Available technical measures shall be enabled to ensure the use of mobile code is appropriately managed. For example, Microsoft Office applications and Internet Browser applications shall be configured to control import/acceptance of mobile code as well as use and creation of mobile code.

### 26.6 Availability

26.6.1. Security measures ensuring availability of NR information shall be implemented when required by the Contracting Authority.

### 26.7 Import/Export of Data

26.7.1. Data transfers between machines, virtual or physical, in different security domains shall be controlled and managed to prevent the introduction of NR data to a system not accredited to handle NR data.

26.7.2. All data imported to or exported from the CIS shall be checked for malware.

### 26.8 Configuration Management

26.8.1. A detailed hardware and software configuration control system shall be available and regularly maintained.

26.8.2. Configuration baselines shall be established for servers, LAN Components, Portable Computing Devices and workstations.

26.8.3. Configuration checks shall be made by appropriate Security Management staff on hardware and software to ensure that unauthorised hardware and software has not been introduced.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

26.8.4. An inventory of hardware and software should be maintained, with equipment and cabling labelled as part of the inventory.

26.8.5. The configuration of the security enforcing and security relevant functions of the operating system shall only be subject to change by a limited number of authorised system and security administrators.

26.8.6. The security configuration of the operating system shall be maintained with the implementation of the appropriate security patches and updates. Regression Aspects i.e. any potential adverse affects of the modification on existing security measures, shall be considered and appropriate action taken.

26.8.7. The installation and configuration of application software with security relevant or security-enforcing functions shall be subject to a limited number of authorised system and security administrators.

26.8.8. The configuration of the operating system shall be subject to periodic checks to ensure its security compliance.

26.8.9. Changes to the system or network configuration shall be assessed for their security implications/impacts.

26.8.10. The Basic Input/Output System (BIOS) or similar firmware shall be password protected in order to protect access to the system's password data.

### 26.9 Security Management

26.9.1. Mechanisms shall be implemented which manage security data and functions; only defined authorised users (or roles) may perform security functions and access security relevant data.

26.9.2. The compromise or suspected compromise of NR information shall be immediately reported for inspection and investigation purposes, through the SO, to the Contracting Authority and, if required by national laws and regulations, to the relevant NSA or DSA.

### 26.10 Approved products

26.10.1. An approved product is one that has been approved for the protection of NR information either by NATO or by the National CIS Security Authority (NCSA) of a NATO Nation or in accordance with national laws and regulations.

26.10.2. The relevant NSA, NCSA or DSA shall be consulted, through the Contracting Authority, to determine, whether approved products shall be used, unless already defined by the NATO policies or equivalent national laws and regulations.

### 26.11 Security Testing

26.11.1. The system shall be subject to initial and periodic security testing to verify that security measures work as expected.

### 26.12 Transmission Security

26.12.1. NR information transmitted over a CIS not accredited to handle NR information (e.g. Internet) shall be encrypted using approved cryptographic products.

### 26.13 Wireless LAN

26.13.1. The range of Access Points shall be set to minimise exposure to external attacks, special attention shall be given to the selection of antennae, their location, power and signal propagation.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

26.13.2. NR information transmitted over a wireless connection shall be encrypted using an approved cryptographic product.

### 26.14 Virtualisation

26.14.1. When existing systems are combined using a virtualisation product, the accreditation of each of the systems shall be reviewed to ensure that any mitigations and assumptions previously made are still appropriate.

26.14.2. A deployed virtualisation product itself shall be treated as at least the highest Protective Marking of any of its virtual machines (i.e. NR).

26.14.3. Virtual Machines shall be appropriately configured and managed. System patching, administration of accounts, and maintenance of anti-virus software, shall all be performed as if the machine were a physical machine. The host-operating machine shall also be correctly configured and maintained.

26.14.4. Network routing provided internally by the virtualisation product to connect virtual machines shall not be considered as a security measure. For example, a firewall shall not be virtualised.

26.14.5. The administrative interface for the hypervisor, shall only be used for administration of the hypervisor, and shall not be used for the normal administration of services provided by the virtual machines.

26.14.6. Access to the hypervisor functions shall be appropriately controlled.

26.14.7. The ability to “cut-and-paste” between virtual machines shall be appropriately configured and controlled.

26.14.8. The ability to create virtual machines shall be appropriately configured and controlled.

26.14.9. Virtual Machines shall be suitably de-commissioned after use.

26.14.10. Software based virtual networks created between virtual machines shall be appropriately configured, controlled and monitored.

26.14.11. Virtual Servers and Virtual Workstations shall not be located on the same physical host.

26.14.12. Virtual machines operating in different areas of the system architecture shall not be located on the same physical host, for example, virtual machines operating in a De-Militarised Zone (DMZ) shall not be located on the same physical host as those operating in the LAN.

26.14.13. The management of the Virtualisation infrastructure shall be appropriately controlled. Only Virtual Management, patch management, anti malware and Active Directory communication mode shall be allowed.

26.14.14. Management of the Virtualisation infrastructure shall be performed via a dedicated Administrative account.

26.14.15. The Storage Area Network (SAN) used for Virtualisation shall be isolated and only accessible by the physical host.

26.14.16. The SAN used to host Virtualisation operating at different security classifications shall be isolated onto separate Logical Unit Numbers.

26.14.17. Modifications to the ‘Master Copy/Version’ of a Virtual Machine shall be appropriately controlled.

26.14.18. Network cards shall not be shared across Virtual Machines that are operating in different Security Domains.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

### 26.15 Interconnections to a CIS not accredited to handle NR information

26.15.1. Security requirements, specific to interconnection scenarios, are listed in the latest versions of the NATO documents entitled “INFOSEC Technical and Implementation Directive for the Interconnection of Communications and Information Systems (CIS)” (current reference AC/322-D/0030-REV5) and “Supporting Document on the Interconnection of NR Communications and Information Systems (CIS) to the Internet” (current reference AC/322-D(2010)0058). These Directives may be obtained from the Contracting Authority.

26.15.2. Interconnection to another CIS, especially the internet, will significantly increase the threat to a contractor’s CIS and therefore the risk to the security of the NR information handled by the contractor’s CIS. A security risk assessment shall be performed to identify the additional security requirements that need to be implemented as part of the security accreditation process. Security requirements can also be found in the latest version of the NATO document entitled “INFOSEC Technical & Implementation Directive for Computer and Local Area Network (LAN) Security” (current reference AC/322-D/0048-REV2). This Directive may be obtained from the Contracting Authority.

26.15.3. When performed, the security risk assessment shall be included with the statement of compliance to the Contracting Authority.

### 26.16 Disposal of IT Storage Media

26.16.1. For IT storage media that has at any time held NR information the following sanitisation shall be performed to the entire storage media prior to disposal:

- EEPROM and Flash Memory (e.g. USB sticks, SD cards, solid state drives, hybrid hard drives): overwrite with random data at least three times, then verify storage content matches the random data;
- Magnetic Media (e.g. hard disks): overwrite or degauss;
- Optical Media (e.g., CDs and DVDs): shred or disintegrate into pieces of 10mm$_2$ or less;
- Other storage media: seek security requirements from the Security Accreditation Authority.

### 26.17 Portable Computing Devices (laptops, tablets, etc)

26.17.1. Portable computing devices not using approved encryption shall only be used or stored in an appropriately secure location. Portable computing devices and drives containing NR information that do not use approved encryption shall not be taken outside the contractor’s premises unless held under personal custody. The term “drives” includes all removable media. Any authentication token and/or password(s) associated with the encryption product shall be kept separate from portable computing devices whenever it is not in use, left unattended or in transit.

### Physical Security of CIS Handling NR information

27. Areas in which CIS are installed to display, store, process, or transmit NR information shall be established, as a minimum, as Administrative Zones. For mobile solutions (e.g. laptop) used outside of Administrative Zones, the user shall ensure that the displayed content is protected in a way that NR information is not exposed to unauthorised individuals.

28. CIS areas housing servers, network management system, network controllers and communications controllers should be established as separate and controlled areas with an appropriate access control system. Access to these CIS areas should be limited to only specifically authorised persons.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**Security of NR Removable Computer Storage Media**

29. Removable computer storage media containing NR information are required to be labelled with that classification marking. Measures shall be in place to prevent unauthorised access to NR removable computer storage media in order to maintain the need-to-know principle.

**Use of CIS Equipment Privately Owned by Contractor's Personnel**

30. The use of privately-owned equipment of contractor's personnel (hardware and software) for processing NR information shall not be permitted.

**CIS Users' responsibilities**

31. CIS users (e.g. end users, administrators) involved in the handling of NR information within the CIS shall be made aware of their responsibilities and the procedures to be followed. The responsibilities and the procedures to be followed shall be documented and acknowledged by CIS users in writing.

**Advice**

32. Advice or clarification of the provisions of this contract security clause shall be obtained from the Contracting Authority.

**Audit/inspection**

33. At the request of the contracting authority or relevant NSA/DSA/SAA, the contractor shall provide evidence of compliance with this Contract Security Clause and permit an audit of inspection of the Contractors processes and facilities by representatives of the contracting authority or the contractors NSA/DSA or relevant NATO security authorities to ensure compliance with these requirements.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## SECURITY ASPECTS LETTER (SAL)

1. In the performance of this contract, the prime Contractor and any Sub-contractor(s) are required to comply with NATO security regulations as implemented by the NSA/DSA of the nation in which the work is performed or in the contracts involving NR information only as established in the Contract Security Clause.

2. All classified information and material shall be protected in accordance with the requirements established by the NSA/DSA of the nation in which the work is performed or in the case of NR information as may also be established in the Contract Security Clause.

3. In particular, the Contractor shall:

(a) appoint an officer to be responsible for supervising and directing security measures in relation to the Request for Proposals (RFP), contract or sub- contract;

(b) submit in due time to the NSA/DSA the personal particulars of the person the contractor wishes to employ on the project with a view to obtaining PSCs at the required level where NC and above is involved;

(c) maintain, preferably through this officer responsible for security measures, a continuing relationship with the NSA/DSA and /or the Contracting Authority in order to ensure that all NATO classified information involved in the bid, contract or sub-contract is properly safeguarded;

(d) limit the copying of any classified materiel (including documents) to the absolute minimum to perform the contract;

(e) supply the NSA/DSA, when so requested by the latter, with any information on the persons who will be required to have access to NATO classified information;

(f) maintain a record of his employees taking part in the project and who have been cleared for access to NATO classified information. This record must show the period of validity and the level of the clearances;

(g) deny access to NATO classified information to any persons other than those authorised to have access by the NSA/DSA or in the case of NR information as determined by the need-to-know;

(h) limit the dissemination of NATO classified information to the smallest number of persons as is consistent with the proper execution of the contract or sub- contract;

(i) comply with any request that persons to be entrusted with NATO classified information sign a statement undertaking to safeguard that information and signifying their understanding of their obligations under national legislation on the safeguarding of classified information, and that they recognise that they may have comparable obligations under the laws of the other NATO nations in which they may have access to classified information;

(j) report to the Security Officer and to his NSA/DSA any breaches or suspected breaches of security, suspected sabotage or subversive activity, any breach giving rise to doubts as to the trustworthiness of an employee, any changes in the ownership, supervisory or managerial staff of the facility or any changes that affect the security arrangements and security status of the facility, and any other information which may be required by the NSA/DSA, such as reports on holdings of NATO classified information or materiel;

(k) obtain the approval of (programme/project office and NSA/DSA) before beginning negotiations with a view to sub-contracting any part of the work which would involve the Sub-contractor having possible access to NATO classified information, and to place

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

the Sub-contractor under appropriate security obligations which in no case may be less stringent than those provided for his own contract;

(l) undertake not to utilise, other than for the specific purpose of the bid, contract or sub-contract, without the written permission of (programme/project office) or the prime Contractor, any NATO classified information supplied to him, and return to (programme/project office) all classified information referred to above, as well as that developed in connection with the contract or sub-contract unless such information has been destroyed, or its retention has been duly authorised by the contracting office or the sub-contracting officer. Such NATO classified information shall be returned at such time as the contracting office may direct; and

(m) comply with any procedure established with respect to the dissemination of NATO classified information in connection with the contract or sub-contract.

4. Any person taking part in the performance of work the classified parts of which are to be safeguarded, must possess the appropriate NATO security clearance issued by his NSA/DSA. The level of this clearance must be at least equal to the security category of the materiel, the related information or specifications where NC or above is involved.

5. Unless specifically authorised to do so by (programme/project office), the Contractor may not pass on any NATO classified information to any third party to whom a request to supply goods or services has been submitted.

6. No change in level of classification or de-classification of documentation or materiel may be carried out unless written authority in this respect is obtained from (programme/project office).

7. No CIS may be used for processing classified information without prior accreditation by the responsible authorities. At the level of NR, such accreditation can be under delegated authority of the responsible accreditation authority or the contracting authority in accordance with Appendix 4.

8. Failure to implement these provisions and the security regulations established by the NSA of the nation where the contractual work is being performed may result in termination of this contract without reimbursement to the Contractor or claim against NATO, (programme/project office) or the national government of the said nation.

9. The (programme/project office) security classification check list indicates the degree of classification of the data and materiel (equipment, information, technical manuals, specifications) which may be handled in the performance of work under this contract and which must be safeguarded in accordance with the provisions of this letter.

10. The contractor shall destroy or return any classified information provided or generated under the contract unless the contracting authority has given written approval to retain such classified information, e.g. for warranty purposes.

11. The Contractor shall be required to acknowledge receipt of an accompanying SAL or Program Security Instruction (PSI) that is made part of the applicable contract and confirm that it understands the security aspects defined. With respect to contracts involving only NR information the Contractor shall also be required to confirm that it will comply with the provisions of the Contract Security Clause and specifically that any company CIS used to handle or process NR classified information has been appropriately security accredited.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## Project Security Instructions (PSIs) - Structure and Content

The following is provided as guidance for the structure and content of Project Security Instructions (PSIs).

| Section | Content |
|---|---|
| 1<br>Document Control | • The issue number;<br>• the date of issue;<br>• the reference and details of the latest Change Proposal;<br>• any related Contract Amendment;<br>• index of amendments;<br>• PSIs index of contents. |
| 2<br>Introduction / Definitions | • The purpose of the PSIs;<br>• the authority of the PSIs (for example, Project Security Group);<br>• definitions of frequently used terms in NATO contracts involving classified information. |
| 3<br>National/NATO/ Industry Officials | • The contact details (name, address, telephone / fax number, e-mail address) for the national / NATO officials involved in the project/programme, who are responsible for the following:<br>- administration and policy;<br>- technical security;<br>- CIS Security.<br><br>Note: This may be included as an Annex to the PSIs. |
| 4<br>Security Instructions | • General aspects relating to the exchange of NATO classified information and the responsibilities of the NSAs/DSAs;<br>• definition of the security classifications and markings appropriate to the project/programme;<br>• explanation of terms - classified information, material and documents.<br>• storage and transmission of NATO classified information;<br>• disposal / destruction of NATO classified information;<br>• breaches of security; instructions relating to the loss, compromise or possible compromise of NATO classified information;<br>• instructions relating to the unauthorised release of NATO information. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| Section | Content |
|---|---|
| 5<br><br>Release of Information | Definitions of terms, for example, public release, marketing release, sales release, project information, participants, authorities, and approval;<br>• a release statement, for example, "the release of project information (classified or non-classified) to authorities or persons outside of the project (non-participants) without prior approval is strictly prohibited".<br>• release of project information:<br>- general information - NATO/National policies, required Facility Security Clearances, contractual requirements, security agreements for marketing activities;<br>- release of project information to non-participating bodies;<br>- release in connection with sub-contracting;<br>- public release - general instructions, management of public releases;<br>- sales releases - general instructions, management of sales releases;<br>- marketing releases - general instructions, management of marketing releases;<br>• formats for request for release of project information to non-participants, for use at symposia, seminars, etc., and for public release. |
| 6<br><br>Change Procedures | • Procedures for changes to security instructions, including the PSIs;<br>• procedures for changes to the Security Classification Guide;<br>• the use of interim procedures. |
| 7<br><br>International Hand Carriage of NATO Classified Documents | • Classification of documents for hand carriage;<br>• conditions when hand carriage of documents is permitted;<br>• courier certificate;<br>• responsibilities of Security Offices in the NPA/NPO, Government bodies and industry - administrative procedures, packaging;<br>• responsibilities of the courier;<br>• instructions in the event of loss of documents;<br>• format for "document transmission notification";<br>• format for "instructions to persons who are authorised to hand-carry NATO classified documents";<br>• format for "instructions to prevent customs examination". |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| Section | Content |
|---|---|
| 8<br><br>International Visit Control Procedures | • General instructions for international visits;<br>• procedures for one-time and recurring visits, including use of the standard “Request for Visit” format, and lead times;<br>• procedures for emergency visits;<br>• instructions for the use and completion of the standard “Request for Visit” format;<br>• list of authorities concerned with International Visit Control Procedures<br>(Note: This may be included as an Annex to the PSIs). |
| 9<br><br>Sub-Contracting | • Definitions of terms, for example, negotiations, Contractor, Sub-contractor, classified contract, and facility security clearance;<br>• security instructions relating to the negotiation of a NATO classified contract;<br>• permission to negotiate contracts;<br>• security classification of contracts. |
| 10<br>International Transportation | • Security procedures relating to the international transportation of NATO classified material.<br>• Transportation Plan to be established if required. |
| 11<br><br>Communication and Information<br>Systems (CIS) | • Security procedures for the accreditation and use of CIS (or reference to a specific document dealing with project-related CIS). |
| 12<br><br>Security Classification Guide | • A document which outlines classifications applicable to the programme/project as allocated and approved by the participants (background and/or foreground information, procedures for downgrading and declassification, caveats). |

APPENDIX 7
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

## FACILITIES/ORGANISATIONS LIST

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

From: (Letterhead of Management Office/Agency)

To: (Relevant NSA/DSA or NATO Civil or Military Body)

List of government departments, establishments, Contractors and Sub-contractors in (insert country) employed on NATO programme/project (insert name) classified NATO……..

| Serial Number | Facilities/ Organisations | Address Telephone/Fax/Email of Security Officer | Security facilities for holding NATO classified information YES (+ level)/NO |
|---|---|---|---|
| 1 | Example<br>British Aerospace Aircraft Group,<br>Warton Division | Warton Aerodrome,<br>Preston, Lancs. UK<br><br>Tel.: (+44) XXX XXX XXX<br>FAX: (+44) XXX XXX XXX<br><br>E-mail: | YES<br>(NATO SECRET) |
| 2 | …….. | …… | ……. |
| 3 | …….. | …… | ……. |

**The Security Officer:**

---------- ----------

(Name) (Signature)

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## NATO INTERNATIONAL VISIT CONTROL PROCEDURES (IVCPs)

### 1. INTRODUCTION

1.1 When NATO international visits involve access to information subject to government approval or when or unescorted access to security areas (e.g. Class I/II Security Areas) is necessary, a visit request will be submitted by the visitor through his/her Security Officer, certifying/requesting NSA/DSA and receiving NSA/DSA to the agency, organisation, or facility to be visited. These visit requests are formalized in the standard Request for Visit (RFV) procedure. However specific rules apply for NU or NR visits.

1.2 While in principle the requirement for applying the RFV procedure starts with the classification level NC for information as well as unescorted access to security areas, Appendix 9 identifies nations that require by their laws and regulations a RFV submission for NU or NR visits to their country.

1.3 Visits involving NU or NR information will be arranged directly between the SO responsible for the visitor and the SO of the facility to be visited without formal requirements The SO of the facility to be visited shall submit a visit request to its NSA/DSA as identified in Appendix 9 on behalf of the visitor. However, visitors are not required to hold a PSC.

1.4 Where international visits involve access by the visitor to NATO classified information at the level NC or above or unescorted access to security areas, such visits shall be subject to a formal request for visit and approval by the NSA/DSA of the facility to be visited following procedures as defined in this Appendix.

### 2. SCOPE

#### General

2.1 The attached standard procedures have been approved for visits by personnel to facilities of another country. They may also be applied to visits within a country. Member nations also have agreed to include the procedures in their national regulations that govern international visits. Notwithstanding the procedures agreed in this document NSAs/DSAs may for national security reasons refuse a RFV for a visit to one of its facilities.

#### Special Arrangements for specific programmes/Projects

2.2. While the NATO IVCPs will normally be those defined in this Appendix, in the case of a specific programme/project, when all NSAs/DSAs involved, in co-ordination with the responsible NPA/NPO, determine that these general procedures would not be the best suitable for their specific requirements, they are authorized to establish other procedures, which will be set out in the PSI, that provide a level of protection no less stringent than the principles set out in this Appendix.

2.2.1 Accordingly, where permitted by national rules and regulations, visits involving access to information classified up to and including NATO SECRET may be arranged by exception, directly between the FSOs of the sending and receiving facility, acting on behalf of the NSAs/DSAs involved, provided that such an arrangement is approved by the relevant national authorities.

2.2.2 International Visits to Non-NATO Nations and International Organisations concerning contracts/sub-contracts involving classified NATO information have to adhere to the respective provisions of the relevant Security Agreement or Arrangement in place.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**Personnel on Loan within a NATO programme/Project**

2.3 When an individual (not Contractors) who has been cleared for access to NATO classified information is to be loaned within a NATO programme/project or other classified contract from one Contractor's facility to another one located in another NATO country, or to a NATO body, the individual may be assigned, or have access to NATO classified information at the facility the individual is to be loaned on the basis of a RFV, PSCC or an Attestation of Security Clearance, as appropriate. The RFV, PSCC or Attestation of Security Clearance shall be provided by the parent facility to the facility the individual is to be loaned via its respective NSA/DSA.

## 3. TYPES OF VISITS AND PROCEDURES

3.1 There are four types of international visit requests. They are as follows:

(a) one-time;

(b) recurring;

(c) emergency; and

(d) amendment.

## 4. ONE-TIME VISIT

4.1 A one-time visit is a single visit for a specific purpose and to a specific site or sites, which is not anticipated to be repeated within the same calendar year. The duration of the visit will never be longer than the validity of the personnel security clearance of the visitor(s).

4.2 Depending on the laws/regulations of the countries involved, a one-time visit request which is issued for the posting of personnel may require additional information/documents to be included with the RFV Form.

## 5. RECURRING VISIT

5.1 A recurring visit is for intermittent visits over a specified period of time to a specific site or sites and for a specific purpose. A recurring visit covers normally the duration of a government approved programme, project or contract that requires participating personnel to make intermittent (recurring) visits to military, government, *NATO* or industrial facilities of another country participating in the programme. Visits covering a period of more than one year may be subject to annual review, as agreed by the participating countries NSA/DSA. The duration of the visit will never be longer than the validity of the personnel security clearance of the visitor(s).

## 6. LEAD TIMES FOR ONE-TIME AND RECURRING VISITS

6.1 The lead time to process one-time and recurring visits is depicted in Appendix 9 which identifies the number of working days to the starting date of the one-time or the starting date of the first of the recurring visit that the request should be in the possession of the receiving NSA/DSA.

## 7. EMERGENCY VISIT

7.1 An emergency visit is for a one-time visit that must take place as a matter of urgency and importance and as such that the normally required lead time identified in Appendix 9 cannot be met.

7.2 Such unplanned or emergency visits should be arranged only in exceptional circumstances. To qualify as an emergency visit at least one of the following conditions must be met:

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

(a) the proposed visit is related to an official military, government, *NATO* request for proposal/request for tender offer (e.g. submission of, or amendment to, a bid or proposal; attendance at pre-contract negotiations or bidder's conference);

(b) the visit is to be made in response to the invitation of a host government, military, *NATO* official or host contract official and is in connection with an official military, government, international organisations project, programme or contract;

(c) a programme, project, contract opportunity or otherwise significant financial interest will be placed in jeopardy if the visit request is not approved; or

(d) operations and/or personnel are placed in direct jeopardy if the visit is not approved.

7.3 Emergency visit requests shall be critically reviewed, fully justified and documented by the Security Officer of the requesting military, government agency, NATO or industrial facility. Therefore, the requestor must complete the remarks portion in item 15 of the RFV Form to fully explain the reasons behind the emergency RFV.

7.4 When the Security Officer is satisfied that the conditions cited in paragraph 7.2 of this document have been met, the Security Officer will contact a knowledgeable person at the government agency, organisation, or industrial facility to be visited (host facility), directly by telephone, facsimile or email, to obtain tentative agreement for the proposed visit. If tentative agreement is provided to proceed with the visit request, the Security Officer of the military, government agency, international organisations or industrial facility to be visited (host facility) shall then immediately notify its NSA/DSA that an emergency visit request will be submitted by the government agency, organisation, or industrial facility requiring to make the visit (requesting facility) and explain the reason for the emergency. Furthermore, the Security Officer will then follow regular RFV procedures and send the emergency RFV to his/her NSA/DSA.

7.5 As there are no lead times for emergency RFV procedures, it is assumed that mutual understanding between the involved countries about the importance of the emergency RFV will result in adequate processing terms.

8. **AMENDMENT**

8.1 When an already approved or pending RFV needs to be changed regarding dates, visitors and/or locations, an amendment referring to the original RFV must be submitted.

8.2 Amendments to approved or pending one-time and recurring visits are authorized, provided that the amendments are limited to:

(a) change of dates of visit;

(b) addition and/or deletion of visitors; and

(c) change of location.

8.3 For amendments, the standard RFV Form should be used. The type of visit cannot be changed via the amendment procedure. Amendments should refer to the original request that is still pending or already approved by the receiving NSA/DSA.

8.4 Changes to the dates of a visit, the addition or deletion of visitors or a change of location to be visited should be reported immediately to the receiving NSA/DSA via the standard procedure. Amendments will be accepted by the receiving NSA/DSA up to the number of working days (assuming that there are 5 working days in one calendar week) prior to the approved or pending visit. The lead time to process amendments is depicted in Appendix 9.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

9. **USE OF THE STANDARD REQUEST FOR VISIT FORM**

9.1 For all types of visit, the standard RFV Form (Attachment 1 to this document) should be used.

9.2 This RFV Form has been designed for automated as well as manual use; however, the use of an electronic form and the transmission via e-mail are strongly encouraged. It is therefore essential that the detailed instructions for completion of a RFV Form described at Appendix A to Attachment 1 of this document be used to fill in each data element. To fulfil this requirement it is advised that Attachment 1 with its two Appendices be used as a hand-out to the visitor through the Security Officer of the agency, organisation or facility. Furthermore, it is advisable to translate those instructions for the use and completion of the RFV Form in the language of the user.

9.3 The completed RFV is normally an unclassified document.

9.4 Completion of the RFV Form should be in one of the official NATO languages.

## ATTACHMENT 1

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

### STANDARD FORM FOR REQUEST FOR VISIT

1. The attached guidance contains the instructions for the use and completion of a Request for Visit (RFV) Form when a visit authorization is required by the receiving organisations or governments. This form standardizes the elements required for a RFV and places them in a logical order. The RFV Form can be used for manual as well as automated processing; however, the use of an electronic form and the transmission via e-mail are strongly encouraged.

2. It is advisable to use this Attachment and its two Appendices as a hand-out to the visitor. The general principle of this RFV is that only one format will be used when a visit request is necessary.

3. The following Appendices are contained in this Attachment:

(a) Appendix A: Instructions for the use and completion of a Request for Visit; and

(b) Appendix B: Request for Visit Form (and Annexes thereto).

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## APPENDIX A to ATTACHMENT 1

### INSTRUCTIONS FOR USE AND COMPLETION OF A REQUEST FOR VISIT

1. GENERAL INSTRUCTION

1.1 The Request for Visit (RFV) must be completed without misstatement or omission. Failure to provide all requested information will delay the processing and possibly lead to the denial of the request.

1.2 This RFV should be typed. Electronic processing and transmitting of the RFV is encouraged. The completed RFV is normally an unclassified document. The completion of the RFV Form should be in either one of the official NATO languages.

1.3 The RFV must be in the possession of the receiving host NSA/DSA in accordance with the RFV lead times detailed in Appendix 9.

1.4 The completed RFV has to be submitted to the Security Officer of the requesting agency, organisation or facility. After completion by the Security Officer of the requesting agency, organisation or facility, the RFV should be sent to the following national agency's address that will process the request (to be inserted by issuing NSA/DSA):

| | |
|---|---|
| Name of Agency | |
| Address: | |
| Fax no: | |
| E-mail address: | |

### 2. DETAILED INSTRUCTIONS FOR COMPLETION OF REQUEST FOR VISIT

2.1 These detailed instructions are guidance for the visitors and the Security Officers who complete the RFV.

| | |
|---|---|
| **HEADER** | Insert full country or international organisation name (e.g. NATO CI Agency, NATO International Military Staff, SHAPE, etc) of the host. |
| **1.**<br>**TYPE OF VISIT REQUEST** | Select the appropriate checkbox for the type of visit request.<br>If the Emergency checkbox is selected, complete the remarks portion in item 15 of the RFV Form to explain the reasons behind the emergency RFV.<br>If the Amendment checkbox is selected, mark the appropriate checkbox for the type of amendments and insert the reference number provided by the NSA/DSA of the original RFV that the amendment is made to.<br>Depending on the laws/regulations of the countries involved, a one-time visit request which is issued for the posting of personnel may require additional information/documents to be included with the RFV Form. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| **2.**<br>**TYPE OF INFORMATION/ MATERIAL OR SITE ACCESS** | Select the appropriate checkbox for the type of information/material or site access. The first box covers direct access to information/material classified NC or above. The second box shall be checked when unescorted access to Security Areas (e.g. Class I/II) is required but no direct access to information/material classified NC or above is anticipated. |
| **3.**<br>**SUMMARY** | Insert the number of sites to be visited and the number of visitors. |
| **4.**<br>**ADMINISTRATIVE DATA** | DO NOT FILL IN - LEAVE BLANK<br><br>*To be completed by requesting NSA/DSA if required.* |
| **5.**<br>**REQUESTING GOVERNMENT AGENCY, ORGANISATION OR INDUSTRIAL FACILITY** | Select the appropriate checkbox (only one box) for the entity of the requesting government agency, organisation or industrial facility.<br><br>Insert the full name, full postal address (include city, province/state, and postal zone), e-mail address, facsimile number and telephone number. |
| **6.**<br>**GOVERNMENT AGENCY(IES), ORGANISATION(S) OR INDUSTRIAL FACILITY(IES) TO BE VISITED** | Complete Annex 1 to the RFV Form to include information on all of the sites to be visited. |
| **7.**<br>**DATE OF VISIT** | Insert the period of the visit by using numeral “day/month/year” (dd/mm/yyyy). |
| **8.**<br>**TYPE OF INITIATIVE** | Select one item from each column as indicated. |
| **9.**<br>**IS THE VISIT PERTINENT TO** | Select the appropriate checkbox and specify the full name of the government project/programme. Foreign Military Sales-case, etc., or request for proposal or tender offer. Abbreviations should be avoided. |
| **10.**<br>**SUBJECT TO BE DISCUSSED/ JUSTIFICATION/ PURPOSE** | Give a brief description of the subject(s) motivating the visit. If known, include the details of the host Government/Project Authority and solicitation/ contract number. Abbreviations should be avoided.<br><br>Remarks:<br>(1) In case of a recurring visit, this item of the RFV Form should state "Recurring Visits" as the first words in the data element (e.g. Recurring Visits to discuss...).<br>(2) It is strongly advised to repeat the subject to be discussed and/or the justification of the visit in the language of the receiving country.<br>(3) Make sure to describe the subject to be discussed in a way that it does not reveal any classified information since the completed RFV is considered to be an Unclassified document. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| **11.**<br>**ANTICIPATED HIGHEST LEVEL OF INFORMATION/ MATERIAL OR UNESCORTED ACCESS TO SECURITY AREAS** | Select the appropriate checkbox for the anticipated highest level of information/material or unescorted access to security areas.<br>If the box "Other" is checked, it shall be specified. |
| **12.**<br>**PARTICULARS OF VISITOR(S)** | Complete Annex 2 to the RFV Form to include information on all of the visitors. When there is more than one visitor, enter the visitors' surnames in alphabetic order if possible. |
| **13.**<br>**THE SECURITY OFFICER OF THE REQUESTING AGENCY, ORGANISATION OR INDUSTRIAL FACILITY** | This item requires the name, telephone number, e-mail address, and signature of the requesting Security Officer. |
| **14.**<br>**CERTIFICATION OF SECURITY CLEARANCE LEVEL** | <u>DO NOT FILL IN - LEAVE BLANK</u><br>To be completed by government/NATO certifying authority only. In accordance with the laws/regulations of the countries involved, government certifying authority must also complete this item for RESTRICTED.<br>Note for the certifying authority:<br>(1) Insert name, address, telephone number, and e-mail address.<br>(2) Date and signature.<br>(3) If the certifying authority corresponds with the requesting National Security Authority, insert in this item: "See item 14 of the RFV Form".<br><u>Remark</u>:<br>Items 13 and 14 of the RFV Form may be completed by the appropriate official of the Embassy of the requesting country as per national legislations, policies or directives. |
| **15.**<br>**REQUESTING SECURITY AUTHORITY** | <u>DO NOT FILL IN - LEAVE BLANK</u><br>To be completed by the requesting NSA/DSA or responsible NATO security office only as per below instructions.<br>(1) Insert name, address, telephone number, and e-mail address.<br>(2) Date and signature. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| **16.**<br>**REMARKS** | (1) In case of an emergency visit, it is mandatory to give the reasons for the emergency visit in this field of the RFV Form. The particulars of the knowledgeable person, see paragraph 7.4, should also be identified in this field of the RFV Form.<br>(2) This item can be used for certain administrative requirements (e.g. proposed itinerary, request for hotel, and/or transportation, etc.).<br>(3) This space is also available for the receiving NSA/DSA for processing (e.g., "no security objections", etc.).<br>(4) In case a special briefing is required, the type of briefing and the date that the briefing was given should be stated. |

| **ANNEX 1 TO RFV FORM** | |
|---|---|
| **GOVERNMENT AGENCY(IES), ORGANISATION(S) OR INDUSTRIAL FACILITY(IES) TO BE VISITED** | Select the appropriate checkbox (only one box) for the government agency, organisation or industrial facility to be visited. Repeat for every site to be visited.<br>Insert the full name, full physical address (include city, province/state, and postal zone), telephone number and facsimile number. Insert the name, e-mail and telephone number of the main point of contact or the person with whom the appointment for the visit was made. Insert the name, e-mail and telephone number of the Security Officer or the secondary point of contact.<br><u>Remarks</u>:<br>(1) For visits to the United States, one RFV Form with Annexes for each agency/organisation/facility to be visited should be filled in.<br>(2) For visits to military sites in the United States, it is mandatory to specify which military unit will be visited (e.g. Army, Air Force, Navy, Marine Corps or Defence Intelligence Agency). |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| ANNEX 2 TO RFV FORM | |
|---|---|
| **PARTICULARS OF VISITOR(S)** | Select the appropriate checkbox (only one box) for the type of employment of the visitor (e.g. military, defence public servant, government, industry/embedded Contractor, international organisation employee (e.g. NATO, EU, etc.). Repeat for every visitors.<br><br>Surname: Family name.<br><br>Forenames: As per passport.<br><br>Rank: Insert the rank of the visitor if applicable.<br><br>DOB: Insert date of birth by using numeral "day/month/year" (dd/mm/yyyy).<br><br>POB: Place of birth (city-province/state-country).<br><br>Nationality: Insert nationality as per passport.<br><br>Security clearance level:<br>Actual security clearance status (e.g. TS, S, C). Indicate NATO clearance (CTS, NS, NC) if the visit is related to NATO business.<br><br>PP/ID Number:<br>Enter the passport number or identification card number, as required by host government.<br><br>Position:<br>Insert the position the visitor holds in the organisation (e.g., director, product manager, etc.)<br><br>Company/Agency:<br>Insert the name of the government agency, organisation, or industrial facility that the visitor represents. |

**APPENDIX B to ATTACHMENT 1**

**All fields must be completed**

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| **REQUEST FOR VISIT**<br><br>**TO:** _____<br>**(Country/NATO body)** | | |
|---|---|---|
| **1. TYPE OF VISIT REQUEST** | **2. TYPE OF INFORMATION/ MATERIAL OR SITE ACCESS** | **3. SUMMARY** |
| ☐ One-time<br>☐ Recurring<br>☐ Emergency<br>☐ Amendment<br>☐ Dates<br>☐ Visitors<br>☐ Agency/Facility<br><br>For an amendment, insert the NSA/DSA original RFV Reference No._____ | ☐ NATO CONFIDENTIAL or above, or<br><br>☐ access to security areas. | No. of sites: _____<br><br>No. of visitors: _____ |

| **4. ADMINISTRATIVE DATA:** | |
|---|---|
| Requestor:<br><br>To: | NSA/DSA RFV Reference No._____<br><br>Date *(dd/mm/yyyy)*: _____/_____/_____ |

**5. REQUESTING GOVERNMENT AGENCY, ORGANISATION OR INDUSTRIAL FACILITY:**

☐ Military ☐ Government ☐ Industry ☐ NATO ☐ *Other:* _____

NAME:

POSTAL ADDRESS:
E-MAIL ADDRESS:

FAX NO: TELEPHONE NO:

**6. GOVERNMENT AGENCY(IES) , ORGANISATION(S) OR INDUSTRIAL FACILITY(IES) TO BE VISITED - *(Annex 1 to be completed)***

**7. DATE OF VISIT *(dd/mm/yyyy)***: FROM _____/_____/_____ TO _____/_____/_____

**8. TYPE OF INITIATIVE *(Select one from each column)*:**

| | |
|---|---|
| ☐ Government initiative | ☐ Initiated by requesting agency or facility |
| ☐ Commercial initiative | ☐ By invitation of the facility to be visited |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**9. IS THE VISIT PERTINENT TO:**

☐ Specific equipment or weapon system
☐ Foreign military sales or export licence
☐ A programme or agreement
☐ A defence acquisition process
☐ Other

**Specification of the selected subject:**

**10. SUBJECT TO BE DISCUSSED/JUSTIFICATION/PURPOSE *(To include details of host Government/Project Authority and solicitation/contract number if known and any other relevant information. Abbreviations should be avoided)*:**

**11. ANTICIPATED HIGHEST LEVEL OF INFORMATION/ MATERIAL OR UNESCORTED ACCESS TO SECURITY AREAS**

☐ NATO CONFIDENTIAL ☐ NATO SECRET

☐ COSMIC TOP SECRET ☐ Other

If other, specify:_____

**12. PARTICULARS OF VISITOR(S) - *(Annex 2 to be completed)***

**13. THE SECURITY OFFICER OF THE REQUESTING GOVERNMENT AGENCY, ORGANISATION OR INDUSTRIAL FACILITY:**

NAME:

TELEPHONE NO:

E-MAIL ADDRESS:

SIGNATURE:

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**14. CERTIFICATION OF SECURITY CLEARANCE LEVEL:**

NAME:

ADDRESS:

TELEPHONE NO:

E-MAIL ADDRESS:

SIGNATURE: DATE *(dd/mm/yyyy)*: _____/_____/_____

**15. REQUESTING NATIONAL SECURITY AUTHORITY/DESIGNATED SECURITY AUTHORITY/*NATO security office*:**

NAME:

ADDRESS:

TELEPHONE NO:

E-MAIL ADDRESS:

SIGNATURE: DATE *(dd/mm/yyyy)*: _____/_____/_____

**16. REMARKS *(*Mandatory justification required in case of an emergency visit):**

**ANNEX 1 to RFV FORM**

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| **GOVERNMENT AGENCY(IES), ORGANISATION(S) OR INDUSTRIAL FACILITY(IES) TO BE VISITED** |
|---|
| 1. ☐ Military ☐ Government ☐ Industry ☐ *NATO* ☐ *Other:* _____<br><br>NAME:<br>ADDRESS:<br>TELEPHONE NO:<br>FAX NO:<br><br>NAME OF POINT OF CONTACT:<br>E-MAIL:<br>TELEPHONE NO:<br><br>NAME OF SECURITY OFFICER OR<br>SECONDARY POINT OF CONTACT:<br>E-MAIL:<br>TELEPHONE NO: |
| 2. ☐ Military ☐ Government ☐ Industry ☐ *NATO* ☐ *Other:* _____<br><br>NAME:<br>ADDRESS:<br>TELEPHONE NO:<br>FAX NO:<br><br>NAME OF POINT OF CONTACT:<br>E-MAIL:<br>TELEPHONE NO:<br><br>NAME OF SECURITY OFFICER OR<br>SECONDARY POINT OF CONTACT:<br>E-MAIL:<br>TELEPHONE NO: |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| GOVERNMENT AGENCY(IES), ORGANISATION(S) OR INDUSTRIAL FACILITY(IES) TO BE VISITED |
|---|
| 3. ☐ Military ☐ Government ☐ Industry ☐ *NATO* ☐ *Other:* _____<br><br>NAME:<br>ADDRESS:<br>TELEPHONE NO:<br>FAX NO:<br><br>NAME OF POINT OF CONTACT:<br>E-MAIL:<br>TELEPHONE NO:<br><br>NAME OF SECURITY OFFICER OR<br>SECONDARY POINT OF CONTACT:<br>E-MAIL:<br>TELEPHONE NO: |
| 4. ☐ Military ☐ Government ☐ Industry ☐ *NATO* ☐ *Other:* _____<br><br>NAME:<br>ADDRESS:<br>TELEPHONE NO:<br>FAX NO:<br><br>NAME OF POINT OF CONTACT:<br>E-MAIL:<br>TELEPHONE NO:<br><br>NAME OF SECURITY OFFICER OR<br>SECONDARY POINT OF CONTACT:<br>E-MAIL:<br>TELEPHONE NO:<br><br>***(Continue as required)*** |

**ANNEX 2 to RFV FORM**

| PARTICULARS OF VISITOR(S) |
|---|
| 1. ☐ Military ☐ Government<br>☐ Contractor's Personnel<br>☐ NATO<br>☐ Other IO (Specify: _____)<br><br>SURNAME:<br>FORENAMES *(as per passport)*:<br>RANK *(if applicable)*:<br>DATE OF BIRTH *(dd/mm/yyyy)*:____/____/____<br>PLACE OF BIRTH:<br>NATIONALITY:<br>SECURITY CLEARANCE LEVEL:<br>PP/ID NUMBER:<br>POSITION:<br>COMPANY/AGENCY: |
| 2. ☐ Military ☐ Government<br>☐ Contractor's Personnel<br>☐ NATO<br>☐ Other IO (Specify: _____)<br><br>SURNAME:<br>FORENAMES *(as per passport)*:<br>RANK *(if applicable)*:<br>DATE OF BIRTH *(dd/mm/yyyy)*:____/____/____<br>PLACE OF BIRTH:<br>NATIONALITY:<br>SECURITY CLEARANCE LEVEL:<br>PP/ID NUMBER:<br>POSITION:<br>COMPANY/AGENCY: |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| PARTICULARS OF VISITOR(S) |
|---|
| 3. ☐ Military ☐ Government<br>☐ Contractor's Personnel<br>☐ NATO<br>☐ Other IO (Specify: _____)<br><br>SURNAME:<br>FORENAMES *(as per passport)*:<br>RANK *(if applicable)*:<br>DATE OF BIRTH *(dd/mm/yyyy)*:____/____/____<br>PLACE OF BIRTH:<br>NATIONALITY:<br>SECURITY CLEARANCE LEVEL:<br>PP/ID NUMBER:<br>POSITION:<br>COMPANY/AGENCY: |
| 4. ☐ Military ☐ Government<br>☐ Contractor's Personnel<br>☐ NATO<br>☐ Other IO (Specify: _____)<br><br>SURNAME:<br>FORENAMES *(as per passport)*:<br>RANK *(if applicable)*:<br>DATE OF BIRTH *(dd/mm/yyyy)*:____/____/____<br>PLACE OF BIRTH:<br>NATIONALITY:<br>SECURITY CLEARANCE LEVEL:<br>PP/ID NUMBER:<br>POSITION:<br>COMPANY/AGENCY:<br><br>***(Continue as required)*** |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**Annex 3 to Appendix 8**

**LIST of Authorities concerned with IVCPs**

| COUNTRY | OFFICE | E-mail |
|---|---|---|
| Albania | NSA | E-mail: Sektretaria.nsa@mod.gov.al<br>Tel: +335 4 224 5995 |
| Belgium | | |
| Bulgaria | State Commission on Information Security (NSA) | E-mail: dksi@government.bg |
| Canada | Industrial Security Sector, Public Works and Government Services Canada, Designated Security Authority (DSA). | E-mail: ssivisites.issvisits@pwgsc.gc.ca |
| Croatia | NSA/DSA, Office of the National Security Council | E-mail: ivcp@uvns.hr |
| Czech Republic | NSA | E-mail: posta@nbu.cz |
| Denmark | Danish Defence Intelligence Service<br>(NSA for the Military Sphere) | E-mail: fe4222@fe-ddis.dk |
| Estonia | NSA | E-mail: nsa@mod.gov.ee |
| France | MOD acting as DSA | E-mail:<br>In: Bagneux.sdi–sii@dga.defense.gouv.fr<br>Out: bagneux.sdi-visit@dga.defense.gouv.fr |
| Germany | RFV's relating to military projects:<br>Federal Office of Bundeswehr Equipment, Information Technology and In-Service Support Division Z1.3<br>RFV's relating to civil projects:<br>Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (DSA) Division - ZB2 | E-mail: baainbwZ1.3-bkv@bundeswehr.org<br>Tel.: +49.261.400.13190/13192<br>Fax: +49.261.400.13189<br>E-mail: zb2-international@bmwi.bund.de<br>Tel.: +49 228 99615 3621/3605<br>Fax: +49 228 99615 2603 |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| COUNTRY | OFFICE | E-mail |
|---|---|---|
| Greece | Hellenic National Defence General Staff F' Division Security Directorate - Industrial Security Office | E-mail: daa.industrial@hndgs.mil.gr<br>Tel: 00 30 210 6572022<br>Fax: 0030 210 6527612 |
| Hungary | NSA | E-mail: nbf@nbf.hu<br>Tel.: +36.17.95.23.03<br>Fax: +36.17.95.03.44 |
| Iceland | | |
| Italy | Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza – Ufficio Centrale per la Segretezza | E-mail: mg3437.a03@alfa.gov.it |
| Latvia | The Constitution Protection Bureau (SAB) | E-mail : ndi@sab.gov.lv |
| Lithuania | Commission for Secrets Protection Co-ordination | E-mail: nsa@vsd.lt<br>Tel.: +370 706 66701(03)<br>+370 706 66708<br>Fax: +370 706 66700 |
| Luxembourg | Autorité nationale de Sécurité<br>207, route d'Esch<br>L-1471 Luxembourg | E-mail: ans@me.etat.lu<br>Tel.: +352.24.78.2210<br>Fax.: +352.24.78.2243 |
| Netherlands | NSA/DSA | E-mail:<br>NSA**:** NIVCO@minbzk.nl<br>DSA**:** indussec@mindef.nl* |
| Norway | The Norwegian Defence Security Agency | E-mail: fsa.kontakt@mil.no |
| Poland | NSA | E-mail: nsa@abw.gov.pl |
| Portugal | NSA/GNS –Rua da Junqueira, 69, 1300-342 Lisboa | E-mail: geral@gns.gov.pt |
| Romania | National Registry Office for Classified Information (ORNISS) | E-mail:<br>relatii.publice@orniss.ro |
| Slovakia | NSA | E-mail: podatelna@nbusr.sk |

* For visits of military and civilian personnel of NLD MoD and for visits to NLD military premises'

| COUNTRY | OFFICE | E-mail |
|---|---|---|
| Slovenia | NSA | E-mail: gp.uvtp@gov.si |
| Spain | NSA | E-mail: sp-ivtco@areatec.com |
| Turkey | | |
| United Kingdom | Defence Equipment and Support PSyA, Ministry of Defence, International Visits Control Office, Poplar-1 # 2004, Abbey Wood, Bristol, England, BS34 8JH, UK | Email: Desinfra-ivco@mod.uk<br>Tel.: + 44 117 91 33840<br>Fax.: + 44 117 91 34924 |
| United States | For Department of Defense:<br>Mr. Mario Rubio<br>International Security Directorate<br>Office of the Under Secretary of Defense (Policy)<br>Defense Technology Security Administration<br>4800 Mark Center Drive Suite 07E12<br>Alexandria, VA 22350 | E-mail :<br>Mario.rubio@dtsa.mil<br>Tel.: +1.571.372.2561<br>Fax.: +1 571.372.2559 |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

APPENDIX 9
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**INTERNATIONAL VISITS PROCESSING TIMES/LEAD TIMES**
**And**
**NU OR NR NOTIFICATION REQUIREMENTS**

**The national requirements for RFV for NU or NR notification shall not put additional obligations on other NATO nations or Contractors under their jurisdiction.**

1. The following table depicts the number of working days prior to the date of the one-time visit or the date of the first recurring visit that the request should be in the possession of the receiving host NSA/DSA.

2. Visits involving NR information will be arranged directly between the SO responsible for the visitor and the SO of the facility to be visited without formal requirements. The SO of the facility to be visited should be asked if a request for visit is required to be provided to its NSA/DSA and if so, the SO of the facility to be visited should submit a visit request to its NSA/DSA on behalf of the visitor. However, visitors are not required to hold a PSC.

| COUNTRY | RFV REQUIRED | | NUMBER OF WORKING DAYS | |
|---|---|---|---|---|
| | Unclassified Visits | Restricted Visits | Request | Amendment/ Change |
| Albania | No | Yes | 20 | 10 |
| Belgium | No | No | 20 | 09 |
| Bulgaria | No | Yes | 20 | No deadline |
| Canada | Yes<br>1. May be required for governmental facilities<br>2. Required for military facilities | Yes<br>1. May be required for governmental facilities<br>2. Required for military facilities | 20 | 10 |
| Croatia | No | No | 20 | 7 |
| Czech Republic | No | Yes | 20 | 10 |
| Denmark | No | No | 07 | 05 |
| Estonia | No | Yes | 20 | 05 |
| France | No | No | 15 | 05 |
| Germany | No | No | 20 | 10 |
| Greece | Yes<br>1. May be required for governmental facilities<br>2. Required for military facilities | Yes<br>1. May be required for governmental facilities<br>2. Required for military facilities | 20 | 10 |
| Hungary | No | No | 20 | 10 |
| Iceland | - | - | - | - |
| Italy | No | Yes | 20 | 07 |
| Latvia | No | No | 20 | 05 |
| Lithuania | No | Yes | 20 | 10 |
| Luxembourg | No | Yes | 20 | 09 |
| Netherlands | No | Yes<br>required for military facilities only | 10 | 05 |
| Norway | No | Yes | 10 | 05 |
| Poland | No | No | 25 | 10 |
| Portugal | No | No | 21 | 07 |

| COUNTRY | RFV REQUIRED | | NUMBER OF WORKING DAYS | |
|---|---|---|---|---|
| | Unclassified Visits | Restricted Visits | Request | Amendment/ Change |
| Romania | No | No | 25 | 10 |
| Slovakia | No | No | 20 | 10 |
| Slovenia | No | Yes | 21 | 07 |
| Spain | No | No | 20 | 08 |
| Turkey | Yes<br>For military facilities only | Yes<br>For military facilities only | 21 | 10 |
| United Kingdom | No | No | 20 | 05 |
| United States | No | Yes | 21 | 05 |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| NATO Agency | NUMBER OF WORKING DAYS | |
|---|---|---|
| | Request | Amendment/ Change |
| NATO Allied Ground Surveillance Management Agency (NAGSMA) | 3 | 2 |
| NATO Helicopter Design & Development Production & Logistics management (NAHEMA) | 3 | |
| NATO Medium Extended Air Defence System Design & Development, Production & Logistics Management Agency (NAMEADSMA) | 3 | |
| NATO AEW&C Programme Management Agency (NAPMA) | 3 | 1 |
| NATO Communications and Information Agency (NCIA) | 3 | |
| NATO EF2000 & TORNADO Development, Production & Logistics Management Agency (NETMA) | 3 | 1 |
| NATO Support Agency (NSPA) | 3 | 1 |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**SECURITY ACKNOWLEDGEMENT**
**(in case of Hand Carriage)**

[LETTERHEAD]

SECURITY ACKNOWLEDGEMENT

**DECLARATION**

**(name, forename)**

**(name of company)**

**(position in company)**

I have been briefed on and provided with instructions concerning the handling and custody of classified documents/equipment to be carried by me. I have read and understood their contents.

I shall always retain en route the classified documents/equipment and shall not open the package unless required by the Customs Authorities.

Upon arrival, I shall hand over the classified documents/equipment intended for the receiving company/organisation, against receipt, to the designated consignee.

(**Place and date**) (**Signature of courier**)

Witnessed by:

(**Security Officer's signature**)

APPENDIX 11
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**COURIER CERTIFICATE**

[LETTERHEAD] COURIER

CERTIFICATE **PROGRAMME**

**TITLE (optional)**

**COURIER CERTIFICATE NO. …….. (*)**

**FOR THE INTERNATIONAL HAND CARRIAGE OF CLASSIFIED DOCUMENTS, EQUIPMENT AND/OR COMPONENTS**

This is to certify that the bearer:

Mr./Ms. (**name/title**):

born on: (**day/month/ year**), in (**country**):

a national of (**country**):

holder of passport/identity card no.: (**number**)

issued by: (**issuing authority**)

on: (**day/month/year**)

employed with: (**company or organisation**)

is authorised to carry on the journey detailed below the following consignment:

(**Number and particulars of the consignment in detail, i.e., No. of packages, weight and dimensions of each package and other identification data as in shipping documents**)

……
……

* May also be used by security guards.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

The attention of Customs, Police, and/or Immigration Officials is drawn to the following:

- The material comprising this assignment is classified in the interests of the security of:

**(NATO, the country of origin of the shipment and that of the destination shall be indicated. The country(ies) to be transited also may be indicated).**

- It is requested that the consignment will not be inspected by other than properly- authorised persons or those having special permission.

- If an inspection is deemed necessary, it is requested that it be carried out in an area out of sight of persons who do not belong to the service and, in the presence of the courier.

- It is requested that the package, if opened for inspection, be marked after re-closing, to show evidence of the opening by sealing and signing it and by annotating the shipping documents (if any) that the consignment has been opened.

- Customs, Police, and/or Immigration Officials of countries to be transited, entered or exited are requested to give assistance, if necessary, to ensure successful and secure delivery of the consignment.

APPENDIX 11
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

## ITINERARY

From: (**originating country**) ……..

To: (**country of destination**) ……

Through: …… (**list intervening countries**)

Authorised stops: …… (**list locations**)

Date of beginning of journey: …… (**day/month/year**)

| Signature of Security Officer of the facility | Signature of the Designated Security Authority |
|---|---|
| …….<br>(name) | …….<br>(name) |
| Facility's stamp | Official stamp or NSA/DSA's seal |
| ……. | ……. |

---

**NOTE:** To be signed on completion of journey:

I declare in good faith that, during the journey covered by this ″Courier Certificate″, I am not aware of any occurrence or action, by myself or by others, that could have resulted in the compromise of the consignment.

Courier's signature: …….

Witnessed by: …….
(signature of Security Officer of the facility)

Date of return of the ″Courier Certificate″: …….
(day/month/year)

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

ATTACHMENT 1
APPENDIX 11
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

[LETTERHEAD]

**Annex to the "Courier Certificate", No. …….**
**for the International Hand Carriage of Classified Material**

**INSTRUCTIONS FOR THE COURIER** ([6])

1. You have been appointed to carry/escort a classified consignment. Your "COURIER CERTIFICATE"/"MULTI-TRAVEL COURIER CERTIFICATE" has been provided. Before starting the journey, you will be briefed on the security regulations governing the hand carriage of the classified consignments and on your security obligations during the specific journey (behaviour, itinerary, schedule, etc.). You will also be requested to sign a declaration that you have read and understood and will comply with prescribed security regulations.

2. The following general points are brought to your attention:

(a) you will be held liable and responsible for the consignment described in the Certificate;

(b) throughout the journey, the classified consignment must stay under your personal control;

(c) the consignment will not be opened en route except in the circumstances described in sub-paragraph (j) below;

(d) the classified consignment is not to be discussed or disclosed in any public place;

(e) the classified consignment is not, under any circumstances, to be left unattended. During overnight stops, military facilities or industrial companies having appropriate security clearance may be utilised. You are to be instructed on this matter by your facility Security Officer;

(f) while hand carrying a classified consignment, you are forbidden to deviate from the travel schedule provided;

(g) in cases of emergency, you must take such measures as you consider necessary to protect the consignment, but on no account will you allow the consignment out of your direct personal control; to this end, your instructions include details on how to contact the security authorities of the countries you will transit as listed in sub-paragraph (l) below. If you have not received these details, ask for them from your facility Security Officer;

(h) you and the facility Security Officer are responsible for ensuring that your personal expatriation and travel documentation (passport, currency and medical documents, etc.) are complete, valid and current;

(i) if unforeseen circumstances make it necessary to transfer the consignment to other than the designated representatives of the company or government you are to visit, you will give it only to authorised employees of one of the points of contact listed in sub-paragraph (l);

[6] May also be used by security guards.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

(j) there is no assurance of immunity from search by the Customs, Police, and/or Immigration Officials of the various countries whose borders you will be crossing; therefore, should such officials enquire into the contents of the consignment, show them your Certificate and this note and insist on showing them to the actual senior Customs, Police, and/or Immigration Official; this action should normally suffice to pass the consignment through unopened. However, if the senior Customs, Police, and/or Immigration Official demands to see the actual contents of the consignments you may open it in his presence, but this should be done in an area out of sight of the general public;

You should take precautions to show officials only as much of the contents as will satisfy them that the consignment does not contain any other item and ask the official to repack or assist in repacking it immediately upon completion of the examination.

You should request the senior Customs, Police, and/or Immigration Official to provide evidence of the opening and inspection of the packages by signing and sealing them when closed and confirming in the shipping documents (if any) that the consignment has been opened.

If you have been required to open the consignment under such circumstances as the foregoing, you must notify the receiving facility Security Officer and the dispatching facility Security Officer, who should be requested to inform the NSA/DSA of their respective government.

(k) upon your return, you must produce a bona fide receipt for the consignment signed by the Security Officer of the facility or agency receiving the consignment or by an NSA/DSA of the receiving government;

(l) along the route you may contact the following officials to request assistance :

……

……..

……..

……..

……..

……..

ATTACHMENT 2
APPENDIX 11
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**Multi-Travels Courier Certificate**

[LETTERHEAD]

PROGRAMME TITLE (optional)

MULTI-TRAVELS COURIER CERTIFICATE N° …….

FOR INTERNATIONAL HAND CARRIAGE OF CLASSIFIED DOCUMENTS, EQUIPMENTS AND/OR COMPONENTS

**This is to certify that the bearer**

**Mr/Ms (name/title)**

**born on (day/month/year) ……. in (country) ……..……,**

**a national of (country) ……..**

**holder of passport or identity card n° …….**

**issued by (issuing authority): …….**

**on (day/month/year):…….**

**employed with (facility): ……..……...**

**is authorized to carry the classified documents, equipments and/or components between the following countries:**
**……...**

The bearer above is authorized to use the present certificate as many times as necessary, for classified shipments between the countries here above until (day / month / year): …….

Each sending is attached with the shipment description.

**The attention of Customs, Police and/or Immigration Officials is drawn to the following:**

- The material comprising each consignment is classified in the interest of the security of:

(**NATO, the country of origin of the shipment and that of the destination shall be indicated. The country(ies) to be transited also may be indicated).**

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

- It is requested that the consignment will not be inspected by other than properly authorized persons or those having special permission.
- If an inspection is deemed necessary, it is requested that it be carried out in an area out of sight of persons who do not belong to the service and, in the presence of the courier.

It is requested that the package, if opened for inspection, be marked after re-closing, to show evidence of the opening by sealing and signing it and by annotating the shipping documents (if any) that the consignment has been opened.

Customs, Police and/or Immigration Officials of countries to be transited, entered or exited are requested to give assistance, if necessary, to ensure successful and secure delivery of the consignment.

Instructions for the Courier (Attachment 1 of this Appendix) are also applicable.

ATTACHMENT 2
APPENDIX 11
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

Attachment to multi-travels courier certificate No:.....

**Description of consignment nr: ……..**

Transport from (**day/month/year**): ……. to (**day/month/year**): …….

Bearer (name): ……

Itinerary: from (originating country) ……. to (destination country) …….
through (crossed countries) …….
authorized stops (list of locations): ……..

References of receipt or inventory list:

Description of the consignment (number of package, dimensions and, if needed, weight of each package):

Officials you may contact to request assistance

| | |
|---|---|
| Signature of the consignor's security officer<br>…… | Signature of the NSA/DSA<br>…… |
| Facility stamp<br>…… | Official stamp or NSA/DSA's seal<br>…… |

---

**Note to be signed on completion of each journey:**

I declare in good faith that, during the journey covered by this "shipment consignment", I am not aware of any occurrence or action, by myself or by others, that could have resulted in the compromise of the consignment.

Courier's signature: ……..

Witnessed by (name and signature of consignor's security officer): ……

Date of return of the "shipment consignment" (day/month/year): …….

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## INTERNATIONAL TRANSPORTATION PLAN

[LETTERHEAD]

## TRANSPORTATION PLAN FOR THE MOVEMENT OF CLASSIFIED CONSIGNMENTS (INSERT NAME OF PROGRAMME OR PROJECT)

### 1. INTRODUCTION

This transportation plan lists the procedures for the movement of classified (**insert Programme/Project/Contract name**) consignments between (**insert Programme Participants**).

### 2. DESCRIPTION OF CLASSIFIED CONSIGNMENT

Provide a general description of the consignment to be moved. If necessary, a detailed, descriptive listing of items to be moved under this plan, including military nomenclature, may be appended to this plan as an annex. Include in this section a brief description as to where and under what circumstances transfer of custody will occur.

### 3. IDENTIFICATION OF AUTHORISED PARTICIPATING GOVERNMENT REPRESENTATIVES

This Section should identify by name, title and organisation, the authorised representatives of each Programme/Project participant who will receipt for and assume security responsibility for the classified consignment. Mailing addresses, telephone numbers, fax numbers and network addresses should be listed for each country's representatives.

### 4. DELIVERY POINTS

(a) Identify the delivery points for each participant (e.g., ports, railheads, airports, etc.) and how transfer is to be effected;

(b) describe the security arrangements that are required while the consignment is located at the delivery points; and

(c) specify any additional security arrangements, which may be required due to the unique nature of the movement or of a delivery point (e.g., an airport freight terminal or port receiving station).

### 5. IDENTIFICATION OF CARRIERS

Identify the commercial carriers, freight forwarders and transportation agents, where appropriate, that might be involved to include the level of security clearance and storage capability.

### 6. STORAGE/PROCESSING FACILITIES AND TRANSFER POINTS

(a) List, by participants, the storage or processing facilities and transfer points that will be used; and

(b) describe specific security arrangements necessary to ensure the protection of the classified consignment while it is located at the storage / processing facility or transfer point.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## 7. ROUTES

Specify in this section the routes for movements of the classified consignments under the plan. This should include each segment of the route from the initial point of movement to the ultimate destination including all border crossing. Routes should be detailed for each participant in the logical sequence of the shipment from point to point. If overnight stops are required, security arrangements for each stopping point should be specified. Contingency stop-over locations should also be identified as necessary.

## 8. PORT SECURITY AND CUSTOMS OFFICIALS

In this section, identify arrangements for dealing with customs and port security officials of each participant. The facility must verify that the courier has been provided with the necessary documentation and is aware of the rules necessary to comply with customs and security requirements. Prior co-ordination with customs and port security agencies may be required so that the Project/Programme movements will be recognised.

Procedures for handling custom searches and points of contact for verification of movements at the initial despatch points should also be included here.

## 9. COURIERS

When couriers are to be used, relevant provisions specified in Appendix 10 and 11 apply.

## 10. RECIPIENT RESPONSIBILITIES

Describe the responsibilities of each recipient to inventory the movement and to examine all documentation upon receipt of the movement and:

(a) notify the dispatcher of any deviation in routes or methods prescribed by this plan;

(b) notify the dispatcher of any discrepancies in the documentation or shortages in the shipment; and

(c) clearly state the requirement for recipients to promptly advise the NSA/DSA of the dispatcher of any known or suspected compromise of classified consignment or any other exigencies which may place the movement in jeopardy.

## 11. DETAILS OF CLASSIFIED MOVEMENTS

This section should include the following items:

(a) identification of dispatch assembly points;

(b) packaging requirements that conform to the national security rules of the Project/Programme participants. The requirements for dispatch documents seals, receipts, and storage and security containers should be explained. Any unique requirement of the Projects/Programme participants should also be stated; documentation required for the dispatch points;

(c) courier authorisation documentation and travel arrangements;

(d) procedures for locking, sealing, verifying and loading consignments. Describe procedures at the loading points, to include tally records, surveillance responsibilities and witnessing of the counting and loading arrangements;

(e) procedures for accessibility by courier to the shipment en route;

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

(f) procedures for unloading at destination, to include identification of recipients and procedures for change of custody, and receipt arrangements;

(g) emergency communication procedures. List appropriate telephone numbers and points of contact for notification in the event of emergency; and

(h) procedures for identifying each consignment and for providing details of each consignment (see Attachments); the notification should be transmitted no less than six working days prior to the movement of the classified consignment.

**12. RETURN OF CLASSIFIED MATERIAL**

This section should identify requirements for return of classified material to the manufacturer or sending country (e.g., warranty, repair, test and evaluation, etc.).

(a) Samples of these forms should be included, as appropriate, as enclosures to the plan as necessary.

(1) packing list;

(2) classified material receipts;

(3) bills of lading;

(4) export declaration;

(5) waybills;

(6) other nationally-required forms.

(b) NSAs/DSAs reserve their right to add additional measures in the course of establishing the Transportation Plan if required.

ATTACHMENT 1
APPENDIX 12
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

**NOTICE OF CLASSIFIED CONSIGNMENT**

**NOTICE OF** (INSERT PROGRAMME/PROJECT NAME)

**CONSIGNMENT APPROVED TRANSPORTATION PLAN REFERENCE No.**
(INSERT REFERENCE)

**REPLY BEFORE:** (insert date)

1. Consignor / consignee:
(include the name, telephone number and address of the person(s) responsible for the consignment at both locations).

2. Government Designated Personnel:
(include name, telephone number and address of releasing and receiving authorised representatives, as applicable).

3. Description of consignment:

   (a) contract or Tender Number;

   (b) export licence or other applicable export authorisation citation;

   (c) consignment description:
   (describe items to be shipped and their classification);

   (d) package description:
   - type of package (wood, cardboard, metal, etc.);
   - number of packages;
   - number of enclosed classified items in each package;
   - package dimensions/weight:
     (include length, width, height and weight);

   (e) indicate if package contains any hazardous material.

4. Routing of consignment:

   (a) date / time of departure;

   (b) date / estimated time of arrival;

   (c) routes to be used between point of origin, point of export, point of import and ultimate destination:
   (identify specific transfer points; use codes that appear in transportation plan, if applicable);

   (d) method of transport for each portion of the shipment:
   (include names and addresses of all carriers and flight, rail or ship numbers, as applicable);

   (e) freight forwarders/transportation agents to be used:
   (include name, telephone number, address of companies if not specified in transportation plan);

   (Note: ***Consignor must re-verify clearance and safeguarding capability of these entities prior to releasing shipments*****);**

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

(f) customs or port security contacts:
(list names and telephone numbers, if different from approved transportation plan procedures).

5. Name(s) and identification of authorised courier.

APPENDIX 13
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## AUTHORISATION FOR SECURITY GUARDS

Valid until ……

This is to certify that Mr./Ms. ……..

a member of the (firm/establishment) ……..

……

holder of Passport No. ……. is authorised to act as security guard on the journey detailed below for transportation by:

- air*
- rail*
- road*
- sea*

of a classified consignment relating to the work carried out by the above-mentioned firm/ establishment in the interests of the **North Atlantic Treaty Organisation**.

## ITINERARY

From … …… To … …… Approximate Date ……

Stamp of Firm/Establishment Signature of Authorising Official

Stamp of Government Agency Signature of Authorising Official

* Delete as applicable

APPENDIX 14
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

## NATO PERSONNEL SECURITY CLEARANCE CERTIFICATE (PSCC)

1. Certification is hereby given that:

Full Name:

.....

Date and Place of Birth:

.....

has been granted a personnel security clearance by the Government of:

.....

in accordance with current NATO regulations, including the Security Annex to C-M(64)39 in the case of ATOMAL information, and is, therefore, declared suitable to be entrusted with information classified up to and including[1]:

.....
.....

2. The validity of this certificate will expire not later than[2]:

.....

Signed:

Title: Official government stamp

Date of Issue:

Contact details of the issuing authority (Phone, e-mail, fax):

.....

1 Insert, as appropriate, one or more of the following:

(a) COSMIC TOP SECRET
(b) NATO SECRET
(c) NATO CONFIDENTIAL
(d) COSMIC TOP SECRET ATOMAL
(e) NATO SECRET ATOMAL
(f) NATO CONFIDENTIAL ATOMAL

2. The date of expiry shall conform with the provisions of paragraph 18 of the Directive on Personnel Security.

(*) The marking is not part of the template.



6030 - Dossier consolidé : 1472

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

APPENDIX 15
ANNEX 1
AC/35-D/2003-REV5

## ATTESTATION OF NATO PERSONNEL SECURITY CLEARANCE (APSC)

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2017)0008(INV) - DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

1. Attestation is hereby given that:

Full Name ……

Date of Birth ……

Place of Birth ……..

Nationality ……

Where employed ……

Purpose and Duration of Visit ……..
……..
……..

Holder of Passport/Identity Card No. .....……
Issued at ..... Dated .....……

Military Rank and Number (where applicable) .....
.....
has been granted access to NATO information classified up to and including ..... in accordance with current NATO security regulations, including the Security Annex to C-M(64)39 in the case of ATOMAL information, and has been briefed accordingly by
.....

Signed:

Title: Official stamp

Date of Issue:

2. The validity of the attestation will expire no later than:
.....

3. Issued by …….
(Member nation or NATO civil or military body)

Date and Place of Issue:
.....

Contact details of the issuing authority (Phone, e-mail, fax):
.....

(*) The marking is not part of the template.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**NATO UNCLASSIFIED**

15 November 2013

**DOCUMENT**
AC/35-D/2004-REV3

**SECURITY COMMITTEE**

**Primary Directive on CIS Security**

**Note by the Chairman**

1. At Annex 1 is the third revision of the "Primary Directive on CIS Security".

2. This directive, approved by both SC in CIS Security format SC(CISS) and C3B under silence procedure, will be subject to periodic review.

3. The Primary Directive is published jointly by the Security Committee (SC) and the C3 Board (C3B) in support of NATO Security Policy (C-M(2002)49).

4. This document replaces AC/35-D/2004-REV2 which should be destroyed.

(Signed) Stephen F. Smith

1 Annex

Action officer: Mr. M. C[illegible] 45[illegible]

NATO HQ - QG OTAN
DMS 1992254
DOCUMENT

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

# Primary Directive on Communication and Information System Security

## Contents

1. Introduction ..... 1-2
2. Purpose ..... 1-2
3. Scope ..... 1-3
4. Security Objectives ..... 1-3
5. Security Principles ..... 1-4
6. Minimum security requirements ..... 1-4
7. CIS Security controls ..... 1-5
7.5. CIS Security Policy Governance ..... 1-6
7.6. Risk management ..... 1-6
7.6.5. Threats and vulnerabilities ..... 1-7
7.7. Security Accreditation ..... 1-8
7.8. Security audit ..... 1-9
7.9. Business continuity ..... 1-10
7.10. Trustworthiness management ..... 1-10
7.11. Security design of CIS ..... 1-12
7.11.3. Security Modes of Operation ..... 1-12
7.12. Interconnection of CIS ..... 1-13
7.13. Application security ..... 1-15
7.14. Cryptographic security ..... 1-15
7.15. Emission security ..... 1-15
7.16. Third party service delivery ..... 1-15
7.17. Security related logs ..... 1-15
7.18. Security baselines ..... 1-16
7.19. Malware defence ..... 1-16
7.20. Access control ..... 1-17
7.21. Incident response ..... 1-18
7.22. Security Management Infrastructure ..... 1-19
7.23. CIS Security Training and Awareness ..... 1-19

Appendix 1 - Roles and Responsibilities of NATO and national bodies involved in CIS Security 1-21

Appendix 2 - CIS Security-related Activities in the CIS Life Cycle ..... 1-24
1. Introduction ..... 1-24
2. CIS Planning ..... 1-25
3. CIS Development and Procurement ..... 1-28
4. CIS Implementation and Security Accreditation ..... 1-32
5. CIS Operation ..... 1-34
6. CIS Enhancement ..... 1-36
7. CIS Withdrawal from Service and Disposal of Equipment ..... 1-39

Appendix 3 - NATO CIS Security Documentation Structure ..... 1-40

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

## 1. Introduction

1.1. The requirement to protect NATO information, supporting system services and resources as well as supporting communication and information systems and other electronic systems (hereafter referred to CIS) is based upon the principles set out in the following policies:

(a) NATO Information Management Policy (NIMP) (C-M(2007)0118);

(b) Security within the North Atlantic Treaty Organisation (C-M(2002)49);

(c) NATO Policy on Cyber Defence (C-M(2011)0042).

1.2. In particular, Enclosure “B” of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation defines Communication and Information System (CIS) Security as the application of security measures for the protection of CIS, and the information that is stored, processed or transmitted[1] in these systems with respect to confidentiality, integrity, availability, authentication and non-repudiation.

## 2. Purpose

2.1. The Primary Directive on CIS Security is published by the Security Committee (SC) and the Consultation, Command and Control Board (C3B), for the following purpose:

(a) to support the implementation of the NIMP, Enclosure "F" of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation and the NATO Policy on Cyber Defence;

(b) to provide the relation among the NIMP, the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation, the NATO Policy on Cyber Defence, the CIS Security management directives and guidance published by the SC, and the CIS Security technical and implementation directives and guidance published by C3B;

(c) to set out the CIS Security activities in the life-cycle of CIS which are essential to identify an appropriate level of protection for CIS handling NATO information, cope with the evolving threat environment and enable organisations to fulfil their mission by aligning security with their business objectives;

(d) to identify NATO committees, NATO civil and military bodies, and National bodies with a responsibility on CIS Security.

[1] Hereafter referred to within this Directive as handled.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

## 3. Scope

3.1. This Primary Directive is mandatory and binding upon CIS handling NATO classified information. It is supported by management and technical and implementation directives and guidance on CIS Security. In this directive, where it states “for NATO CIS”, it is only mandatory and binding upon CIS in NATO civil and military bodies and NATO CIS extended into national or multi-national bodies.

3.2. The Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation and its Enclosure “F” on CIS Security are applicable exclusively to NATO classified information and supporting CIS while the NATO Information Management Policy and the NATO Policy on Cyber Defence require that appropriate protection is provided as well to NATO information and CIS other than classified.

3.3. As this Directive supports collectively the NATO Information Management Policy, the NATO Policy on Cyber Defence and the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation, it defines also CIS Security requirements for NATO Civil and Military Bodies to protect NATO CIS handling non-classified information.

3.4. National Security Authorities (NSAs), Designated Security Authorities (DSAs), Strategic Command Security Authorities, and the NATO Office of Security (NOS) are responsible for ensuring the implementation of this directive. The NATO CIS Security Accreditation Board (NSAB) shall ensure a consistent implementation of this directive for NATO CIS.

## 4. Security Objectives

4.1. Enclosure “F” of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation sets the following five security objectives:

(a) confidentiality - to ensure the confidentiality of information by controlling the disclosure of, and access to, NATO classified information, and supporting system services and resources;

(b) integrity - to ensure the integrity of NATO classified information, and supporting system services and resources;

(c) availability - to ensure the availability of NATO classified information, and supporting system services and resources;

(d) authentication - to ensure the reliable identification and authentication of persons, devices and services accessing CIS handling NATO classified information;

(e) non-repudiation - to ensure appropriate non-repudiation for individuals and entities having processed the information.

4.2. The degree of applicability of these security objectives is specific to any CIS and shall be determined by a number of factors including the mission objectives, the minimum security requirements established by the Policy on Security within the North Atlantic Treaty

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

Organisation and supporting Directives and, where appropriate, the results of the security risk management process.

## 5. Security Principles

5.1. In order to meet the security objectives the following security principles shall be followed:

(a) Security Risk Management - for NATO CIS, security risk management processes shall be applied throughout the lifecycle to monitor, reduce, eliminate, avoid or accept risks;

(b) Minimality - only the functions, protocols, and services required to carry out the operational mission shall be installed and used;

(c) Least Privilege – entities using CIS shall only be given privileges and authorisations they require to perform their tasks and duties;

(d) Self-protecting CIS - each CIS shall treat other CIS as un-trusted and implement protection measures to control the exchange of information with other CIS;

(e) Defence-in-Depth - protection measures shall be designed using an architectural approach and implemented in CIS components, in security products and in data to the extent possible, so that there are multiple lines of defence;

(f) Up-to-date Security Posture - secure configuration of CIS shall evolve to maintain the required level of security while addressing changes in the threat environment;

(g) Resilience - mission critical CIS shall have the ability to quickly adapt to and/or recover from any type of disruption in order to continue operations at an acceptable level based on the mission objectives and the security impact of the disruption;

(h) Security Functionality Assurance - the security functionality of mechanisms and products enabling or providing security services to CIS shall be assured by a qualified authority;

(i) Security Compliance - the application of these principles and the subsequent implementation of the protection measures shall be initially verified, continuously monitored, and periodically assessed by the SAA; results shall be reported to senior management commensurate with evolving risks and where deficiencies are identified, these shall be addressed.

## 6. Minimum security requirements

6.1. For CIS handling NATO information, there are minimum security requirements to be implemented in order that the security objectives are achieved. These minimum security requirements are set out in Enclosure “F” of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation, the Primary Directive on CIS Security and the directives and supporting documents on the management, technical and implementation aspects of CIS Security issued by SC and C3B.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

6.2. For NATO CIS and other CIS handling NATO classified information[2], when not in contradiction with higher policies and directives, exceptional deviations from the minimum security requirements defined by SC and C3B in their Directives related to the management, technical and implementation aspects of CIS security shall only be authorised by SAAs or for NATO CIS handling non-classified information by designated NATO authorities. In both cases the following conditions apply:

(a) a formal security risk assessment is mandated to prove that mitigating measures have reduced the risk of not implementing the minimum security requirements to a level considered acceptable by the SAA or designated authority for non-classified CIS;

(b) the deviation from the minimum security requirements is positively assessed in the context of the overall security architecture which considers a balanced set of security measures to achieve an appropriate level of protection.

## 7. CIS Security controls

7.1. Security is dynamic in nature and shall be considered throughout the CIS life-cycle. Its requirements and effects shall be reviewed in each stage of the CIS life-cycle, from inception to disposal, through an iterative approach which allows deriving specific security measures from high level security controls of policy, organisational, procedural and technical nature.

7.2. Security is an enabler of an organization's requirements for secure, reliable information-sharing, even though it may constrain the solutions that can be implemented. It has an impact on the associated civil works, the organisation of the operation and maintenance, on personnel requirements and costs. Security planning shall therefore involve the close interaction between the operational user, CIS planning and implementation authorities (CISPIA) (e.g. system architects), CIS Providers (CISP) and the appropriate SAAs.

7.3. In order to counter threats and reduce or eliminate vulnerabilities, security shall be addressed at project inception, starting from the conception of the CIS, so that cost-effective countermeasures can be provided to minimize the security risks anticipated during the development and operation phases of the CIS life-cycle. Countermeasures introduced retrospectively will inevitably be more expensive, and may well be less effective, than those identified and addressed at the inception of the project. Nevertheless, just as security risks evolve, based on changing CIS value, threats and vulnerabilities, so too do countermeasures evolve. CIS planners therefore shall ensure that sufficient funding and resources are available and allocated for the security aspects of the CIS, at all stages. CIS planners shall also ensure that the requirements for products related to CIS Security are clearly identified.

[2] In this Directive the description "NATO CIS and other CIS handling NATO classified information" refers to all NATO CIS including those handling non-classified information.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7.4. In order to guarantee that NATO information and CIS are protected by a balanced set of security measures in a cost-effective manner, CIS Security policies, processes, roles and measures shall be designed and managed to mutually complement and integrate with those related to personnel security, physical security, security of information and, where appropriate, industrial security.

## 7.5. CIS Security Policy Governance

7.5.1. Governing CIS Security includes establishing strategic direction, through policies, directives and guidance on the protection of CIS handling NATO information, as well as defining related roles and responsibilities. In this context, the following authorities are identified:

(a) the SC responsible for the Enclosure “F” (CIS Security) of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation;

(b) the SC in CIS Security Format (SC(CISS)), responsible for the Primary Directive on CIS Security as well as for directives, supporting documents and guidance on the management aspects of CIS Security;

(c) the C3B and its substructure, responsible for directives, supporting documents and guidance on the technical and implementation aspects of CIS Security;

(d) the Defence Policy and Planning Committee in reinforced format (DPPC(R)), responsible for the Cyber Defence Policy;

(e) the Military Committee (NAMILCOM) for military requirements;

(f) various NATO civil committees for their civil requirements.

7.5.2. Additional NATO and national bodies directly or indirectly involved in CIS Security matters are listed at Annex I.

## 7.6. Risk management

7.6.1. Security risk management is a systematic approach to determine which security counter-measures are required to protect information and CIS, based upon an assessment of the assets value, threats, vulnerabilities and impact on the mission objectives. Risk management involves planning, organising, directing and controlling resources to ensure that the risk remains within acceptable bounds.

7.6.2. Security risk management processes shall be applied to monitor, reduce, eliminate, avoid or accept risks associated with NATO CIS. The aim is to select a solution which results in a satisfactory trade-off between user requirements, resources and residual security risk whilst ensuring that minimum security requirements are applied for the protection of NATO information, in accordance with the requirements of NATO security policies and supporting directives.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7.6.3. For NATO CIS, security risk assessment, as part of security risk management, shall be embedded in the system development process. It is conducted jointly by representatives of the CIS Operational Authority (CISOA), CISPIA, CISP and SAA or designated NATO authority for non-classified CIS, using an agreed security risk assessment methodology. It involves assessment of existing, enhanced or new options, including balanced sets of technical and non-technical security measures.

7.6.4. The residual security risk is the risk which remains after implementing the security measures in a CIS, based on the understanding that not all threats can be countered and not all vulnerabilities can be eliminated or reduced. Threats and vulnerabilities are dynamic, therefore the residual risk changes. For this reason, risk shall be managed throughout the life-cycle of NATO CIS, implying that resources will be required to address security risk management through, by example, maintaining secure configuration baselines, analyzing the security impact of system changes, and reporting security compliance.

7.6.5. **Threats and vulnerabilities**

7.6.5.1. The security risk assessment shall be based on a current and up-to-date threat assessment and address the impact of threats and vulnerabilities on the achievement of the security objectives. A threat may be defined, in general terms, as the potential for the accidental or deliberate compromise of security. In the case of CIS Security, such a compromise involves loss of one or more of the security objectives of CIS Security.

7.6.5.2. A vulnerability may be defined as a weakness or lack of controls that would allow or facilitate a threat actuation against a specific asset or target. A vulnerability may be an omission or it may relate to a deficiency in a control's strength, completeness or consistency and may be technical, procedural or operational in nature.

7.6.5.3. Within NATO, there are a significant number of CIS handling NATO information, ranging from stand-alone computers and mobile devices, through small Local Area Networks (LANs), to large and complex Wide Area Networks (WANs). NATO information, in a concentrated form designed for rapid retrieval, communication and use, may be vulnerable to access by unauthorised users, to denial of access to authorised users, and to corruption, unauthorised modification and unauthorised deletion. Furthermore, the complex and sometimes fragile system equipment is expensive and often difficult to repair or replace rapidly.

7.6.5.4. CIS are attractive targets for intelligence gathering operations, especially if security measures are ineffective. They can enable large quantities of NATO information to be obtained quickly and surreptitiously. Any operation carried out by hostile intelligence services (or subversive organisation's and terrorist group's members or sympathisers) targeting NATO and its member nations is likely to be well planned and executed. Denial of authorised access to CIS or corruption of the data within them may be an equally attractive target, and no less harmful to NATO's missions, whether or not the information involved is classified.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7.6.5.5. The insider represents a unique threat vector to any organisation because of its privileged position in respect to physical and logical access to its CIS and the information within them. In contrast to an outsider, an insider has better situational awareness (e.g. knowledge of weaknesses), more time, fewer security controls to bypass and legitimate privileges for access to secure areas, CIS and information, by virtue of his/her role within the organisation (e.g. system administrator). These factors, combined with the possibility for an insider to commit any type of malicious act, would certainly magnify the impact of any incident.

7.6.5.6. Therefore, in order to deter, prevent and counter such a particular threat a set of specific security measures, shall be applied to CIS handling NATO information. In the selection of these measures, organisations shall take into account also the following:

(a) security measures shall be specifically designed to cope with the insider threat and support incident response and investigative procedures;

(b) close coordination and information sharing among the internal or external organisational elements (e.g. Personnel Security, Physical Security, Human Resources, Intelligence) which can contribute managing properly the insider threat shall be established.

## 7.7. **Security Accreditation**

7.7.1. The security accreditation process shall determine the extent to which CIS Security measures are to be relied upon for the protection of NATO information and CIS, during the process of establishing the security requirements.

7.7.2. The security accreditation process shall determine that an adequate level of protection has been achieved and is being maintained. Central to this process is the identification of an acceptable level of residual risk which needs to be monitored throughout the CIS life-cycle.

7.7.3. The security accreditation process shall be carried out for NATO CIS and other CIS handling NATO classified information, in accordance with the requirements of the relevant CIS Security management directives.

7.7.4. The responsibility for the security accreditation process is assigned to:

(a) SAAs for CIS handling NATO classified information and non-classified NATO CIS providing services essential to achieve the security objectives of NATO classified CIS (e.g. non-classified network providing bearer service to classified CIS);

(b) Heads of NATO Civil and Military Bodies for NATO CIS handling only non-classified information.

7.7.5. Security accreditation of NATO CIS handling non-classified information may involve the SAA as a result of a joint decision between the Head of a NATO Body and the relevant SAA, considering aspects such as the criticality and sensitivity of the CIS,

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

the overall impact that a compromise of the security objectives would have, the need for a more independent and thorough approach to security accreditation and resource implications.

7.7.6. Where the involvement of the SAA is deemed necessary, this shall be formalised in the Security Accreditation Plan (SAP) which shall be approved by both the Head of the NATO Body and the relevant SAA.

7.7.7. For NATO CIS handling non-classified information, the SAA retains authority to verify that these CIS are built and maintained conformant to the relevant NATO policies, directives and supporting documents addressing CIS Security.

7.7.8. Where a NATO CIS handling non-classified information falls under the responsibility of more than one NATO Body, a joint security accreditation board shall be established or identified, following advice by the NSAB.

7.7.9. Security-related documentation shall be established and maintained in accordance with the requirements of the relevant CIS Security management directives and the SAA. Security-related documentation shall be required throughout the CIS life-cycle, from the planning stage until the disposal stage. The security-related documentation shall be developed in an iterative process throughout the CIS life-cycle.

## 7.8. **Security audit**

7.8.1. Security audits shall be performed to verify that NATO CIS and other CIS handling NATO classified information comply with NATO policies, directives and supporting documents on CIS Security, and operate in accordance to the security baselines defined by the CISP, in conjunction with the SAA or designated authority for NATO CIS handling non-classified information. Security audits may also be used to support prevention or investigation of incidents.

7.8.2. Security audit methods include security inspections, reviews, interviews and tests. Whenever possible, reviews and tests shall be supported by automated tools.

7.8.3. Security audits shall be conducted in accordance with the requirements set in the appropriate directives on the management aspects of CIS Security and under the authority of the SAA.

7.8.4. For NATO CIS, security audits shall be carried out as well to:

(a) verify that the security measures, resultant from the security risk management process, are correctly implemented and maintained;

(b) validate the appropriateness of the security risk management process and results;

(c) verify that security standards (e.g. security baselines, security architectures) are consistently adopted throughout NATO;

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

(d) assess the maturity of CIS Security capabilities and the status of implementation of related programmes/projects;

(e) assess the effectiveness of CIS Security processes and capabilities by means of measures and measurement.

## 7.9. Business continuity

7.9.1. Business continuity is a key process that identifies potential impacts threatening an organisation's mission. It also provides a framework for building resilience with the capability for an effective response that minimises disruption to the organisation and its mission objectives in the event of an incident.

7.9.2. In the context of business continuity, the security measures necessary to support resilience in a NATO CIS, including plans and procedures, shall be identified through security risk assessment and business impact analysis and formalised in the context of the overall Business Continuity Plan (BCP) of an organisation. While the security risk assessment shall identify the critical functions and assets and the risks that can cause interruptions to the organisation's mission, a business impact analysis shall be undertaken to identify the potential damage or loss in the event of an incident, the form that the damage may take and how the degree of damage may increase over time.

## 7.10. Trustworthiness management

7.10.1. Trustworthiness in CIS Security is a complex issue that regards CIS, their components and the supply chain through which these are acquired as well as other parties that may have an impact on CIS Security. Managing trustworthiness is a key element as this allows determining the extent to which CIS, their components and related supply chains are to be relied upon for the protection of NATO information and supporting CIS. Evidence of trustworthiness can be produced using specific and formal assurance techniques, such as certification of products or vendors' processes, or less rigorous means such as information about the manufacturer (e.g. reputation).

7.10.2. Security functionalities of NATO CIS and national CIS handling NATO classified information and related products shall be assured by trusted authorities through formal assurance techniques.

7.10.3. Formal assurance techniques for products include:

(a) Evaluation as the detailed technical examination, by the appropriate national, international or NATO evaluation authority, of the security aspects of a product. The evaluation confirms the presence of required security functionality, the absence of compromising side-effects from such functionality and makes an assessment of the incorruptibility of such functionality. The evaluation determines the extent to which the security claims for a product are satisfied and establishes the conformance of the product's trusted function.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

(b) Certification as the issue, by an appropriate national, international or NATO evaluation authority, of a formal statement, as a result of a successful evaluation as described above;

(c) Approval as the issue, by an appropriate authority, of a formal statement, supported by an independent review of the conduct and results of an evaluation and/or a certification, approving the use of a product for a specific purpose and under specific conditions.

7.10.4. Formal assurance techniques for CIS include:

(a) Evaluation as the independent examination, by the appropriate national or NATO authority, of the security aspects of a CIS. The evaluation determines whether the CIS satisfies its pre-defined security requirements;

(b) Security accreditation as the process which, supported by the results of an evaluation, determines that an adequate level of protection has been achieved and is being maintained for a CIS.

7.10.5. Assurance requirements for NATO CIS and other CIS handling NATO classified information shall be identified in the CIS Planning phase by the CISPIA, in conjunction with the SAA or designated NATO authority for NATO CIS handling non-classified information. This shall take into account the requirements set in the Enclosure “F” of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation and supporting Directives, and, where applicable, an assessment of the security architecture and the outcome of the security risk management process.

7.10.6. Assurance requirements for cryptographic products or mechanisms shall be in accordance with the provisions of Enclosure “F” of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation and relevant technical and implementation directives and supporting documents on CIS Security.

7.10.7. When evaluation and certification of products are required, the Common Criteria methodology (or national or international equivalent) shall, where appropriate[3], be used.

7.10.8. The use of security-enforcing hardware, firmware and software[4], which has been subject to a detailed design specification, should be limited to that designed and manufactured in NATO member nation(s). Where these are designed and/or manufactured in a non-NATO nation, they shall be subject to the approval of a NATO Nation.

7.10.9. For the procurement of general purpose security-related and security enforcing products, the NATO Information Assurance Products Catalogue should be consulted.

---

[3] Not applicable to cryptographic and TEMPEST products.

[4] Procurement requirements for cryptographic products or mechanisms are specifically defined in relevant Technical and Implementation directives developed by C3B.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7.10.10. Managing trustworthiness in the supply chain, through which CIS handling classified information and related components are acquired, requires also that NATO classified information disseminated to industry, generated as a result of a contract with industry, and classified contracts with industry shall be protected in accordance to the requirements set in Enclosure "F" of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation and supporting directives.

## 7.11. Security design of CIS

7.11.1. Security models and security architectures shall be used to specify how the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation and supporting directives are enforced in NATO CIS and how the security objectives are achieved.

7.11.2. For CIS handling NATO classified information the indication of the security mode of operation shall be used to describe the security conditions under which the system operates.

### 7.11.3. Security Modes of Operation

7.11.3.1. NATO CIS handling information classified NATO CONFIDENTIAL and above, or Special Category information shall operate in one, or where warranted by requirements during different time periods, more than one, of the following security modes of operation:

(a) "dedicated" – a mode of operation in which all individuals with access to the CIS are cleared to the highest classification level of information handled within the CIS, and with a common need-to-know for all of the information handled within the CIS;

(b) "system high" - a mode of operation in which all individuals with access to the CIS are cleared to the highest classification level of information handled within the CIS, but not all individuals with access to the CIS have a common need-to-know for the information handled within the CIS; approval to access information may be granted at an informal or individual level;

(c) "compartmented" - a mode of operation in which all individuals with access to the CIS are cleared to the highest classification level of information handled within the CIS, but not all individuals with access to the CIS have a common need-to-know and formal authorisation[5] to access all of the information handled within the CIS;

(d) "multi-level" - a mode of operation in which not all individuals with access to the CIS are cleared to the highest classification level of information handled within the CIS, and not all individuals with access to the CIS have a common need-to-know for all of the handled within the CIS.

[5] Formal authorisation indicates that there is a formal central management of access control as distinct from an individual's discretion to grant access.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7.11.3.2. NATO CIS handling NATO RESTRICTED or below information shall operate in one, or where warranted by requirements during different time periods, more than one, of the following security modes of operation[6]:

(a) "dedicated" - a mode of operation in which all individuals with access to the CIS have a common need-to-know for all of the information handled within the CIS;

(b) "system high" - a mode of operation in which all individuals with access to the CIS do not have a common need-to-know for all of the information handled within the CIS;

(c) "compartmented" - a mode of operation in which all individuals with access to the CIS do not have a common need-to-know and formal authorisation to access all of the information handled within the CIS.

7.11.3.3. The Information Category Designation, US-Single Integrated Operation Plan (SIOP), shall only be processed in the "dedicated" security mode of operation.

## 7.12. **Interconnection of CIS**

7.12.1. Very often, in order to fulfil their mission, organisations require interconnecting their CIS to CIS of different organisations, communities of interest, security classifications and security postures. In order to safeguard the security principle of self-protecting CIS, it is necessary addressing the potential risks posed by interconnecting, directly or through a cascading interconnection, a CIS handling NATO information to another CIS and implementing specific security measures to control the interconnection.

7.12.2. For all interconnections of NATO CIS and other CIS handling NATO classified information, the following shall be subject to the approval of the SAA or designated NATO authority for NATO CIS handling non-classified information:

(a) the method of interconnection and services provided;

(b) where appropriate, the security risk assessment and risk management methodology to be utilised, and the results of the security risk assessment;

(c) the security architecture and security measures for ensuring the achievement of the security objectives;

(d) the security-related documentation, including the security test plan and the results of the security testing.

7.12.3. The supporting CIS Security Management directive sets out the specific security accreditation requirements and the supporting technical and implementation directives on CIS Security define the specific measures to be implemented.

---

[6] These interpretations of the modes of operation are included to show that a security clearance is not required for access to NATO RESTRICTED information.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7.12.4. The requirement for protective measures for CIS handling NATO information which are interconnected to Internet or similar networks in the public domain arises from the exceptional security risks posed by these types of public networks through their pervasive uncontrollable world-wide accessibility and the inherent susceptibility of their connectionless-oriented protocols and the vulnerabilities of the end CIS to exploitation. Especially CIS handling NATO classified information are at unacceptable security risk unless specifically protected.

7.12.5. The direct or cascaded interconnection to Internet or similar networks in the public domain of NATO CIS and other CIS handling NATO classified information up to and including NATO SECRET shall be:

(a) strictly controlled;

(b) be subject to the requirements of the SAA or designated NATO authority for NATO CIS handling non-classified information;

(c) be subject to evaluation and certification and/or approval of the security enforcing mechanisms as identified by relevant technical and implementation directives on CIS Security issued by C3B and by the SAA or designated NATO authority for NATO CIS handling non-classified information;

(d) be subject to periodic and formal vulnerability assessments.

7.12.6. The direct or cascaded interconnection of CIS handling information classified COSMIC TOP SECRET, and/or Special Category information, to Internet or similar networks in the public domain is prohibited.

7.12.7. **NATO information on Internet or similar networks in the public domain**

7.12.7.1. CIS handling NATO classified information may use the Internet or similar networks in the public domain purely as a bearer, provided that the appropriate cryptographic protection is implemented. In this instance, all security objectives shall be seriously considered.

7.12.7.2. The only information which may be transmitted in clear (i.e., non-encrypted) text is the following:

(a) open source and public information, or NATO information specifically approved for disclosure to the public; and

(b) non-sensitive NATO UNCLASSIFIED; i.e., information that, as determined by the originator(s), bears no additional administrative marking (for example, medical,) or dissemination limitation marking to indicate the sensitivity of the information.

7.12.7.3. Only open source and public information, or NATO information specifically approved for disclosure to the public, may be posted on publicly-accessible bulletin boards or web pages and shall be subject to the integrity requirements of the originator(s) of the information.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

## 7.13. Application security

7.13.1. Security shall be embedded in the life-cycle (design, development, deployment, maintenance) of bespoke software purposely developed to handle NATO information, by taking into account the security objectives defined for the CIS.

7.13.2. Applications shall be subject to security testing, configuration management (e.g. baselines) and change control (e.g. patching), processes which shall be designed and managed by the CISP, in close coordination with the SAA or designated NATO authority for NATO CIS handling non-classified information, to ensure that the CIS Security objectives are properly taken into account.

7.13.3. On NATO CIS, CISPs shall maximise the use of automated tools to support application white listing and vulnerability detection.

## 7.14. Cryptographic security

7.14.1. The requirements relevant to cryptographic security are set in Enclosure “F” of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation and in the related technical and implementation directives issued by C3B.

## 7.15. Emission security

7.15.1. The requirements relevant to emission security are set in Enclosure “F” of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation and in the related technical and implementation directives issued by C3B.

## 7.16. Third party service delivery

7.16.1. For NATO CIS and other CIS handling NATO classified information, especially when outsourced, the CISP and the CISOA, in coordination with the SAA or designated NATO authority for NATO CIS handling non-classified information, shall formally agree (e.g. service level agreements, contracts) the requirements for implementation, management, monitoring and change management of CIS Security measures.

## 7.17. Security related logs

7.17.1. NATO CIS and other CIS handling NATO classified information shall be protected by security measures for the detection of malicious activities and faults, through the collection, review and storage of information for security related events.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7.17.2. Measures are required in order to provide sufficient information, including traceability of events, to be able to investigate a deliberate, accidental or attempted compromise of the security objectives of a CIS, commensurate with the damage that would be caused.

7.17.3. The requirements for collection of information for security related events shall also be defined by taking into account that security logs are fundamental to support the activity of security audit by SAAs.

7.17.4. The review and retention period for security logs shall be defined by the SAA or designated NATO authority for NATO CIS handling non-classified information, in coordination with the CISP and CISOA, based on a risk management approach which considers, among any other factor considered relevant by the authority responsible of the security accreditation, the following:

(a) security objectives of the CIS;

(b) threat environment;

(c) type of logs and data collected;

(d) frequency of log reviews;

(e) use of automated tools in support of log verification;

(f) investigative, audit and legal requirements.

## 7.18. **Security baselines**

7.18.1. On NATO CIS and other CIS handling NATO classified information, security baselines for CIS and critical hardware and software shall be defined, enforced and kept up-to-date through configuration management and change control during the entire CIS life-cycle.

7.18.2. Security baselines shall include security settings required to harden the configuration of critical components before deployment and requirements for security updates for components in operation.

7.18.3. On NATO CIS, CISPs shall maximize the use of automated tools for vulnerabilities discovery and remediation as well as produce implementation plans relevant to security baselines for the SAA’s approval.

## 7.19. **Malware defence**

7.19.1. Although malicious software has always been recognised as a challenging threat, its evolution in sophistication and its ability to execute targeted attacks require high attention.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7.19.2. On NATO CIS and other CIS handling NATO classified information, dependent upon the security objectives of the CIS, malicious code detection solutions shall be utilised to block installation, prevent execution, quarantine malicious software and alert personnel responsible for incident response related activities.

## 7.20. **Access control**

7.20.1. Access control is a first line of defence as it allows the identification, authentication, authorisation and accountability of any entity (e.g. person, device, service) requesting access to a CIS and its elements.

7.20.2. On NATO CIS and other CIS handling NATO classified information, access control measures shall be implemented to prevent unauthorised operations on the CIS and related elements (e.g. data, devices, services).

7.20.3. In the selection of an access control model and its related security measures, CISPIA shall consider the following factors:

(a) the way and the extent to which an organisation implements information management may have an impact on the design of access control measures;

(b) technical measures shall be designed in the context of the overall security environment of a CIS to work in a coherent and coordinated manner with physical and administrative access control measures;

(c) technical measures shall enable secure and granular access to information based on the security mode of operation for which the CIS has been intended and on the validated requirements for the sharing of information among the communities of interests within the CIS and with other CIS.

7.20.4. Traditional network boundaries are a major element for the security design of a CIS infrastructure. However CISPIA shall also take into account that these boundaries cannot be considered an exhaustive point of reference when protecting NATO classified information handled in CIS with complex information sharing and access control requirements. This is typical of CIS such as those hosting communities of interest of different trust categories, federating with other CIS or implementing new concepts as in the case of cloud-computing.

7.20.5. Particularly in such scenarios, CISPIA shall adopt defence in-depth strategies which include security policies and measures specific for the protection of information objects based on the identity and other relevant attributes of the entity requesting access to the object as well as the properties of that object, commonly termed metadata labels.

7.20.6. Where access by non-NATO nationals to NATO CIS is authorised, measures shall be applied to restrict access only to the NATO classified information essential to NATO's mission. The appropriate NATO SAA shall exercise oversight of those measures,

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

including the review of the periodic reassessment of the security risks associated with access by non-NATO nationals to NATO CIS.

7.20.7. In the context of access control, Identity and Access Management (IAM) plays a fundamental role as it comprises of the people, processes and products necessary to manage digital identities (e.g. person, device, service and data), throughout their life-cycle, and the access to CIS resources.

7.20.8. For NATO CIS, access to CIS resources shall be managed through enterprise IAM capabilities that

(a) manage digital identities and their attributes, privileges and credentials;

(b) provide authentication services, including strong authentication, when indicated by risk management;

(c) prevent credential theft and reuse;

(d) provide granular authorization based on access policies;

(e) audit users and systems activities.

7.20.9. Minimum requirements for identification and authentication on NATO CIS and other CIS handling NATO classified information are set in the technical and implementation directives on CIS Security issued by C3B and shall, where appropriate, be determined as a result of a risk management process. Requirements for identification and authentication shall define the characteristics of the mechanisms and the extent to which these mechanisms shall be implemented and assured.

## 7.21. **Incident response**

7.21.1. A CIS Security incident is any detected anomaly compromising or that has the potential to compromise communication, information or other electronic systems or the information that is stored, processed or transmitted in these systems.

7.21.2. Technically oriented security management staff shall be designated and available to address security incidents.

7.21.3. Incidents related to CIS Security shall be reported for response, investigative and inspection purposes in accordance with the requirements of relevant CIS Security directives and of the SAA or designated NATO authority for NATO CIS handling non-classified information.

7.21.4. CIS Security related incidents affecting NATO CIS shall be notified to the NATO Computer Incident Response Capability (NCIRC) and/or the responsible CIS Security Officer, in compliance with the Internal Security Instructions (ISIs) or Security Operating Procedures (SecOPs) of NATO civil or military bodies and in accordance with the incident reporting formats and guidelines defined by the NCIRC and/or security investigative authorities.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7.21.5. The Directive on the Security of Information describes the conditions under which NOS shall be immediately notified that an incident has occurred for security investigative purposes and shall receive relevant reports. For NATO CIS, the Primary Directive on CIS Security extends these conditions to the following cases:

(a) Security breach involving COSMIC TOP SECRET, NATO SECRET and Special Category information

(b) Unauthorised disclosure of NATO classified information to media (e.g. press, blogs, websites) or other entities (e.g. political, terrorist and criminal groups);

(c) Unauthorised major data harvesting;

(d) Suspected espionage;

(e) Internal malicious activity (e.g. insider threat);

(f) Incidents involving privileged access to CIS;

(g) Incidents involving cryptographic elements;

(h) Incidents causing a significant impact to the organisation.

7.21.6. All other CIS Security incidents affecting NATO CIS and investigated by the relevant NATO security authorities shall be notified to NOS for oversight, analytical and statistical purposes.

7.21.7. Identification, collection, acquisition and preservation of potential digital evidence shall be undertaken by personnel trained in forensics procedures, in a systematic and impartial manner for preserving its integrity, authenticity and admissibility in accordance with relevant legal and policy requirements.

## 7.22. **Security Management Infrastructure**

7.22.1. Enclosure “F” of the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation requires that security management mechanisms and procedures shall be in place to deter, prevent, detect, withstand and recover from, the impact of incidents affecting NATO classified information and CIS. To this end, a Security Management Infrastructure (SMI) shall be established to ensure that the capabilities managing CIS Security related services, processes and devices across NATO bodies are managed as an enterprise.

## 7.23. **CIS Security Training and Awareness**

7.23.1. A major factor in achieving an adequate security posture of a CIS is an active security education and awareness programme for all CIS users.

7.23.2. Security education and awareness programme shall make users aware of the general threats and vulnerabilities applicable to the CIS they use, in order that they understand the rationale for, and acknowledge their responsibility to maintain,

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

the protective security measures in place. Special care shall be given to emergent and particular threats (e.g. targeted attacks, social engineering and insider threat) as these exploit the weaknesses of the human behaviours.

7.23.3. CIS Security education and awareness shall be provided to senior level management, CIS planning, implementing and operating staffs, security staffs and users to ensure that security responsibilities are clearly understood. To this end, minimum CIS security training standards for personnel shall be identified.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

## Appendix 1 - Roles and Responsibilities of NATO and national bodies involved in CIS Security

### 1. National authorities and agencies

(a) National Security Authorities (NSA);

(b) Designated Security Authorities (DSA);

(c) National Communication Security Authorities (NCSA);

(d) National Tempest Authorities (NTA);

(e) National Distribution Authorities (NDA);

(f) National Security Accreditation Authorities (SAA).

### 2. NATO bodies

2.1. Under the ultimate authority of the North Atlantic Council (NAC), NATO Committees and their sub-structures, Commands, Agencies and Staffs may be identified as follows:

(a) NATO bodies directly responsible for CIS Security policy, directives and guidance:

i. the Security Committee (SC) and the Security Committee in CIS Security Format (SC(CISS)) where National Security Authorities (NSAs) and Designated Security Authorities (DSAs) are represented;

ii. the C3 Board (C3B), and its Capability Panel on Information Assurance and Cyber Defence (CaP4);

iii. the Military Committee (NAMILCOM) for military requirements;

iv. various NATO civil committees for their civil requirements.

(b) NATO bodies indirectly concerned with CIS Security resources:

i. the financial committees, Senior Resource Board (SRB), the Resource Policy and Planning Board (RPPB), the Budget Committee (BC) and the Investment Committee (IC);

ii. the NATO Defence Manpower Committee for personnel aspects, in military establishments.

(c) NATO staff support in NATO Headquarters:

i. the NATO Office of Security (NOS);

ii. the NATO Headquarters C3 Staff (NHQC3S) and its Information Assurance and Cyber Defence Branch;

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

iii. the International Staff (IS), including the Emerging Security Challenges Division (ESC) and its Cyber Defence Section, and International Military Staff (IMS).

(d) NATO bodies representing the users:

i. Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) and HQ Supreme Allied Commander Transformation (SACT) for users in military establishments;

ii. specific civil agencies for civil users.

(e) NATO bodies responsible for operational and technical support to CIS Security policy, direction and implementation bodies:

i. Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) and HQ Supreme Allied Commander Transformation (SACT) for military establishments;

ii. the four nationally manned Military Committee agencies, for security evaluation of cryptographic products, vulnerability assessment of CIS, keying material distribution and accounting:

- Communications and Information Systems Security and Evaluation Agency (SECAN) - organised and staffed by the United States;
- Distribution and Accounting Agency (DACAN) - organised and staffed by the United States;
- European Communications Security and Evaluation Agency (EUSEC) - organised and staffed by the United Kingdom;
- European Distribution and Accounting Agency (EUDAC) - organised and staffed by the United Kingdom.

iii. the NATO Communications and Information Agency (NCI Agency) for the provision of communications and information systems and services;

iv. the NATO School (NSO) and the NATO CIS School (NCISS) for education and training;

v. the NATO Public Key Infrastructure (PKI) Management Authority (NPMA);

vi. the NATO CIS Security Accreditation Board (NSAB);

vii. the NATO Cyber Defence Management Board (CDMB).

## 2.2. **Security responsibilities**

2.2.1. The security responsibilities of the Security Committee (SC), the NATO Office of Security (NOS), the NATO Military Committee (NAMILCOM) and NATO Military bodies, the C3 Board (C3B), NATO Civil bodies, National Security Authorities (NSAs) and

Designated Security Authorities (DSAs) are addressed in the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation. The responsibilities of NATO committees, NATO Civil and Military bodies, and National bodies with NATO CIS Security responsibilities are addressed in the appropriate NATO and National documents, including official Terms of Reference (TORs).

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

## Appendix 2 - CIS Security-related Activities in the CIS Life Cycle

### 1. Introduction

1.1. This section addresses the essential activities related to CIS Security, and their associated responsible authorities and staffs, which shall be undertaken during the life-cycle of NATO CIS and other CIS handling NATO classified information. These activities are based upon the requirements established in more detail in the supporting directives. The following generic stages of the CIS life-cycle are identified, which may be adapted according to NATO and national requirements:

(a) CIS planning;

(b) CIS development and procurement;

(c) CIS implementation and security accreditation;

(d) CIS operation

(e) CIS enhancement;

(f) CIS withdrawal from service, and disposal of equipment.

1.2. The activities related to CIS Security highlight the context in which the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation and its supporting directives and guidance on management as well as technical and implementation aspects are to be utilised, in order to assess the security accreditation, and implementation requirements.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

## 2. CIS Planning

2.1. The following activities related to CIS Security and responsible authorities are associated with the planning stage of a CIS:

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 1. Identify and notify the appropriate SAA, or designated NATO authority for NATO CIS handling non-classified information[7], of CIS plans | CISPIA |
| 2. Establish or identify a CIS security framework necessary to meet security objectives of the CIS in questions and identify the tasks related to CIS Security | CISPIA, coordinating with CISP and SAA |
| 3. Establish the basis for security accreditation through the development of a security accreditation plan or security accreditation strategy | CISPIA in close coordination with SAA |
| 4. Approve the security accreditation plan or security accreditation strategy | SAA |
| 5. For NATO CIS, identify the security risk assessment requirement and the security risk assessment and management methodology to be utilised | SAA, coordinating with CISPIA |
| 6. For NATO CIS, undertake an initial security risk assessment in accordance with the requirements of the SAA | CISPIA in conjunction with CIS operational authority (CISOA), coordinating with the SAA |

[7] For readability reason, from now on the term SAA is utilised to refer as well to the designated NATO authority for NATO CIS handling non-classified information, unless differently indicated.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 7. For NATO CIS, develop an initial security architecture based on the mission objectives and the findings of the initial security risk assessment | CISPIA in conjunction with CISOA, coordinating with SAA |
| 8. For NATO CIS, approve the results of the initial security risk assessment | SAA, in coordination with CISOA |
| 9. Identify initial requirement for products requiring evaluation and certification and/or approval (e.g. cryptographic products) and identify supply chain security requirements | CISPIA and, where appropriate, coordinating with SAA<br><br>For NATO CIS this may require coordination also with C3B and its substructure |
| 10. Identify initial requirement for security baselines, configuration management and change control | CISPIA, coordinating with the CISP and appropriate SAA |
| 11. Identify initial requirement for training and awareness | CISPIA, coordinating with the appropriate SAA |
| 12. Identify initial requirement for business continuity | CISPIA, in conjunction with the CISOA and in coordination with the SAA |
| 13. Identify initial requirement for security logs retention | CISPIA, in conjunction with CISOA, CISP and SAA |
| 14. Develop the initial Security Requirement Statements (SRS(s)) (or national equivalent(s)), or, where appropriate for NATO CIS, address the required CIS Security aspects of Capability Packages (CPs) and associated documents; using, where appropriate, applicable Protection Profiles (e.g. collaborative PP) | CISPIA, coordinating with SAA |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 15. Approve the initial SRS(s) (or national equivalent(s)) or, where appropriate for NATO CIS, approve the required CIS Security aspects of Capability Packages (CPs) and associated documents | SAA |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

3. **CIS Development and Procurement**

3.1. The following activities related to CIS Security and responsible authorities are associated with the development and procurement stage of a CIS:

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 1. For NATO CIS, refine the security risk assessment | CISPIA, in conjunction with SAA |
| 2. Develop the security architecture and check it against reference security architecture(s) to ensure, where possible, security interoperability and integration of new CIS in existing infrastructure(s) | CISPIA |
| 3. For NATO CIS, approve the results of the refined security risk assessment | SAA, in coordination with CISOA |
| 4. Approve the security architecture | SAA |
| 5. Develop a detailed specification of security measures covering personnel, physical, and security of information aspects | CISPIA, coordinating with CISP, site Security Authority, and SAA |
| 6. Develop a detailed specification of CIS Security measures, in accordance with the requirements of the SAA, addressing security functionality and assurance and, where appropriate, the interconnection of CIS. | CISPIA, coordinating with CISP and SAA |
| 7. Refine requirement for products requiring evaluation and certification and/or approval and security requirements for supply chain | CISPIA and, where appropriate, coordinating with appropriate SAA<br>For NATO CIS this may require coordination also with C3B and its substructure |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 8. Refine requirement for security baselines, configuration management and change control | CISPIA, in conjunction with the CISP and in coordination with appropriate SAA |
| 9. Refine requirement for training and awareness | CISPIA, in coordination with the appropriate SAA |
| 10. Refine requirement for business continuity | CISPIA, in conjunction with the CISOA and coordinating with appropriate SAA |
| 11. Refine requirement for security logs retention | CISPIA, in conjunction with CISOA, CISP and SAA |
| 12. Approve requirement for security baselines, configuration management and change control | SAA |
| 13. Approve requirement for training and awareness | CISOA, in coordination with appropriate SAA |
| 14. Approve requirement for business continuity | CISOA, in coordination with appropriate SAA |
| 15. Approve requirement for security logs retention | SAA, in coordination with the CISOA |
| 16. Approve security requirements for assured products and supply chain | SAA and, where appropriate, C3B |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 17. Review CIS Security products lists for assured products which can meet the CIS security requirement(s) (e.g. NATO Information Assurance Product Catalogue) | CISPIA, coordinating with CISP and SAA |
| 18. Where appropriate, develop the operational requirements for cryptographic products and mechanisms using, where appropriate, applicable protection profiles. For NATO CIS under NATO common funding, notify C3B and its substructure of requirements | CISPIA, coordinating with the CISP and SAA |
| 19. Where appropriate, for NATO CIS under NATO common funding, develop the technical characteristics for cryptographic products and mechanisms | C3B and its substructure |
| 20. Where appropriate, advise NCSAs, through C3B, of the requirement for cryptographic products and mechanisms | CISPIA |
| 21. Where appropriate, establish an evaluation / selection timetable for cryptographic products and mechanisms | Supporting staffs of C3B and its substructure, coordinating with the NCSAs, SECAN, CISPIA, and CISP |
| 22. Where appropriate, undertake evaluation, approval and selection of cryptographic products and mechanisms. | Supporting staffs of C3B and its substructure (supported by NCI Agency), in conjunction with SECAN, with approval by NAMILCOM |
| 23. Establish requirement for Security Test and Verification (ST&V) of the CIS or, where appropriate, of the interconnection of CIS | SAA, coordinating with CISPIA. |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 24. For NATO CIS, ensure that the Type "B" Cost Estimate (TBCE) identifies any requirement for all CIS Security related activities, including security accreditation and assurance activities (e.g. evaluation, certification, approval) in order to establish the appropriate funding | CISPIA, coordinating with SAA |
| 25. On-going development of the SRS(s) (or national equivalent(s)); using, where appropriate, applicable Protection Profiles | CISPIA, coordinating with SAA |
| 26. On-going approval of the SRS(s) (or national equivalent(s)) | SAA |
| 27. Ensure that the Service Level Agreement (SLA), established between the CISP and the CISOA for the provision of CIS services, addresses, as a minimum, the requirements for implementation and management of security measures as well as for monitoring and change management. | CISPIA, coordinating with SAA |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

## 4. CIS Implementation and Security Accreditation

4.1. The following activities related to CIS Security and responsible authorities are associated with the implementation and security accreditation stage of a CIS:

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 1. Refine Security Test and Verification (ST&V) requirements of the CIS or, where appropriate, the interconnection of CIS | SAA, coordinating with CISPIA and CISP |
| 2. Develop Security Test and Verification (ST&V) plan | CISPIA, coordinating with CISP and SAA |
| 3. Undertake, where required, all activities necessary to obtain assured products, in accordance with, where appropriate, the evaluation methodologies approved by C3B or nationally or internationally equivalent methodologies | NATO or National[8] Authority responsible for evaluation, certification and/or approval of products, coordinating with the CISPIACISP |
| 4. Undertake security testing, in accordance with an agreed ST&V plan | CISP, coordinating with the CISPIA and SAA |
| 5. Review results of security testing | SAA |
| 6. Identify any additional security countermeasures to be implemented if the result of the security testing is not satisfactory | CISPIA, coordinating with CISP and SAA |
| 7. For NATO CIS, identify and agree the residual risks to be accepted | CISOA |

[8] As determined by the National Security Authority.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 8. For NATO CIS, identify and agree the on-going security risk management processes | SAA, in conjunction with CISOA |
| 9. Complete the SRS(s) (or national equivalent(s)) | CISPIA, coordinating with SAA |
| 10. Approve the SLA, established between the CISP and the CISOA for the provision of CIS services | CISOA and CISP |
| 11. Formulate the Security Operating Procedures (SecOPs) (or national equivalent(s)) for the CIS | CISP, coordinating with security management staffs[9] |
| 12. Approve the SRS(s) and SecOPs (or national equivalent(s)) | SAA |
| 13. Provide initial training and awareness | CISPIA or CISOA or CISP as appropriate |
| 14. Accredit the CIS or, where appropriate, the interconnection of CIS and issue an accreditation statement which includes the period of validity of the accreditation | SAA |
| 15. Establish the re-accreditation conditions | SAA |

[9] Security Officer, CIS Security Officer, System and Network Administrator.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

5. **CIS Operation**

5.1. The following activities related to CIS Security and responsible authorities are associated with the operation stage of a CIS:

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 1. Authorise CIS to operate | CISOA |
| 2. Store, process or transmit NATO information in the operational environment in accordance with the approved SecOPs (or national equivalent(s)), including system and security administration and in accordance to the specific service requirements included in relevant SLAs | CISP, coordinating with security management staffs |
| 3. Maintain security baselines through configuration management and change control | CISP, in coordination with SAA |
| 4. For NATO CIS, perform on-going security risk management, in accordance with the requirements of the SAA. This includes reporting to senior management and the SAA on changes in the risk posture due to evolving threats and vulnerabilities as well as to changes of the CIS status (e.g. value, configuration, compliance to security baselines, physical and personnel security measures). | CISOA, coordinating with CISP and SAA |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 5. Detect, react to and report on CIS Security incidents, in accordance with the requirements of relevant NATO security policies and directives, the SecOPs (or national equivalent(s)) and with relevant procedures established by the Cyber Defence Management Board and/or security investigative authorities. | CISOA and CISP, coordinating with SAA |
| 6. Provide regular training and awareness | CISOA or CISP as appropriate |
| 7. Undertake, in accordance with the requirements of the SAA, periodic vulnerability assessments and, on NATO CIS, maximise the use of automated tools to continuously assess CIS compliance to security baselines. | CISP or a separately established vulnerability assessment team, coordinating with SAA and CISOA |
| 8. Undertake, in accordance with NATO security policy, periodic security audits of the CIS or, where appropriate, the interconnection of CIS | SAA, coordinating with CISOA and CISP |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

6. **CIS Enhancement**

6.1. The following activities related to CIS Security and responsible authorities are associated with the enhancement stage of a CIS:

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 1. Undertake, where required by an update of an assured product, all activities necessary to obtain re-assurance (e.g. evaluation, certification and approval) for the new product, in accordance with, where appropriate, the evaluation methodologies approved by C3B or nationally or internationally equivalent methodologies | NATO or National[10] Authority responsible for evaluation, certification and/or approval of products, coordinating with CISPIA, CISP and SAA |
| 2. For NATO CIS, refine the security risk assessment | CISPIA, in conjunction with the CISOA, CISP and SAA |
| 3. Revise the security architecture and check it against reference security architecture(s) to ensure, where possible, security interoperability and integration of new CIS in existing infrastructure(s) | CISPIA |
| 4. For NATO CIS, approve the results of the refined security risk assessment | SAA, in coordination with CISOA |
| 5. Re-approve the security architecture | SAA |
| 6. Identify any required changes to security countermeasures. | CISPIA, in conjunction with CISP and SAA |
| 7. Identify required changes to training and awareness | CISPIA or CISOA or CISP as appropriate |

[10] As determined by the National Security Authority.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 8. Identify required changes to business continuity requirements | CISOA in coordination with appropriate SAA |
| 9. Identify required changes to security logs retention requirements | CISPIA, in conjunction with CISOA, CISP and SAA |
| 10. Establish requirement for ST&V of the CIS or, where appropriate, of the interconnection of CIS | SAA, coordinating with CISPIA and CISP |
| 11. Develop ST&V plan | CISPIA, coordinating with CISP and SAA |
| 12. Undertake security testing, in accordance with an agreed ST&V plan | CISP, coordinating with CISPIA and SAA |
| 13. Review results of security testing | SAA |
| 14. Identify, as a result of the security testing, any additional security countermeasures to be implemented | CISPIA, coordinating with SAA and CISP |
| 15. For NATO CIS, review and agree the residual risks to be accepted | CISOA |
| 16. For NATO CIS, review and agree the on-going security risk management processes | SAA, in conjunction with CISOA |
| 17. Revise the SRS(s) (or national equivalent(s)); using, where appropriate, applicable Protection Profiles | CISP, coordinating with SAA |

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 18. Revise the SecOPs (or national equivalent(s)) for the CIS | CISP, coordinating with the security management staffs and SAA |
| 19. Re-approve the SRS(s) and SecOPs (or national equivalent(s)) | SAA |
| 20. Re-accredit the CIS or, where appropriate, the interconnection of CIS; and re-publish an accreditation statement | SAA |
| 21. Review and re-establish the re-accreditation conditions | SAA |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

7. **CIS Withdrawal from Service and Disposal of Equipment**

7.1. The following activities related to CIS Security and responsible authorities are associated with the withdrawal from service, and disposal of equipment stage of a CIS:

| Activity | Responsible Authority / Staffs |
|---|---|
| 1. Identify items that require archiving and/or de-classification and/or disposal and/or destruction and related requirements | CISOA and/or CISP |
| 2. Initiate the appropriate archiving or de-classification and destruction of associated fixed and removable computer storage media, and information required for accounting purposes | CISOA and/or CISP |
| 3. Initiate the appropriate procedures for the disposal and/or destruction of special purpose equipment including cryptographic products and systems and their associated material | CISOA and/or CISP |
| 4. Initiate the appropriate archiving or destruction of associated hard copy documentation | CISOA and/or CISP |

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - AC/35-D/2004-REV2-AS1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

## Appendix 3 - NATO CIS Security Documentation Structure

1. This “Primary Directive on CIS Security” is supported by a number of CIS Security directives and guidance documents addressing CIS Security management, and CIS Security technical and implementation aspects. A "Roadmap" to the Policy on Security within the North Atlantic Treaty Organisation, supporting directives, supporting documents and guidance documents is published by the NATO Office of Security and the NATO HQ C3 Staff respectively on behalf of SC and the C3B. The Roadmap may also be accessed on the NATO SECRET Wide Area Network (WAN) at the NOS portion of the NATO HQ web site.

2. The "Roadmap" provides access to the following :

(a) NATO UNCLASSIFIED and NATO RESTRICTED documents published by the NAC, DPPC, the SC and the C3B, with respect to information management, security and cyber defence;

(b) contact information of NATO and National Security Authorities.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



17 June 2002

INCLUDING COR 1 TO 12

**DOCUMENT C-M(2002)49**

# SECURITY WITHIN THE NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION (NATO)

## Note by the Secretary General

Reference: C-M(2002)23 and its Action Sheet

1. This document is the result of a Fundamental Review by the NATO Security Committee (NSC) and it was approved by Council under the silence procedure on 26th March 2002 (reference refers).

2. This present document, in conjunction with C-M(2002)50, "Protection Measures for NATO Civil and Military Bodies, deployed NATO Forces and Installations (Assets) against Terrorist Threats", supersedes C-M(55)15(Final). With the exception of Enclosure "A", the "Security Agreement by the Parties to the North Atlantic Treaty" which is still valid for those nations which have not yet ratified the "Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty for the Security of Information", all previous versions of C-M(55)15(Final) should now be destroyed.

3. The following Directives support this present document:

| | |
|---|---|
| AC/35-D/2000 | Directive on Personnel Security |
| AC/35-D/2001 | Directive on Physical Security |
| AC/35-D/2002 | Directive on Security of Information |
| AC/35-D/2003 | Directive on Industrial Security |
| AC/35-D/2004 | Primary Directive on INFOSEC |
| AC/35-D/2005 | INFOSEC Management Directive for CIS |

(The first four directives (AC/35-D/2000-2003) were approved by Council (reference refers) and the remaining two AC/35-D/2004 and D/2005) were approved by the NATO Security Committee (NSC) and the NATO C3 Board.

4. For ease of reference, a compendium, containing the two security policy documents (C-M(2002)49 and C-M(2002)50) and the above-mentioned supporting directives, will be distributed in the near future to all current holders of C-M(55)15(Final).

(Signed) George Robertson

Original: English



HQ . NATO . IS . CENTRE . NHQD15853
No.1127448
DMS PRODUCTION LIBRARY

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



## RECORD OF AMENDEMENTS

Strike out corresponding number
as each amemdment is inserted

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
| 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | 27 | 28 | 29 | 30 |
| 31 | 32 | 33 | 34 | 35 | 36 | 37 | 38 | 39 | 40 |
| 41 | 42 | 43 | 44 | 45 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 |

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



# TABLE OF CONTENTS

**Note by the Secretary General**

**Record of Amendements**

Table of Contents

Enclosure "A" - Security Agreement

Enclosure "B" - Basic Principles of Security

Enclosure "C" - Personnel Security

Enclosure "D" - Physical Security

Enclosure "E" - Security of Information

Enclosure "F" - ~~INFOSEC~~ - CIS Security (COR.9; COR.11)

Enclosure "G" - ~~Industrial Security~~ CLASSIFIED PROJECT AND INDUSTRIAL SECURITY (COR.12)

Glossary

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

ENCLOSURE "A"
C-M(2002)0049

**ENCLOSURE "A"**

# AGREEMENT BETWEEN THE PARTIES TO THE NORTH ATLANTIC TREATY FOR THE SECURITY OF INFORMATION

The Parties to the North Atlantic Treaty, signed at Washington on 4th April, 1949.

Reaffirming that effective political consultation, cooperation and planning for defence in achieving the objectives of the Treaty entail the exchange of classified information among the Parties.

Considering that provisions between the Governments of the Parties to the North Atlantic Treaty for the mutual protection and safeguarding of the classified information they may interchange are necessary.

Realising that a general framework for security standards and procedures is required.

Acting on their own behalf and on behalf of the North Atlantic Treaty Organization, have agreed as follows:

## ARTICLE 1

The Parties shall:

(i) protect and safeguard:

(a) classified information (see ANNEX 1), marked as such, which is originated by NATO (see ANNEX 2) or which is submitted to NATO by a member state;

(b) classified information, marked as such, of the member states submitted to another member state in support of a NATO programme, project, or contract,

(ii) maintain the security classification of information as defined under (i) above and make every effort to safeguard it accordingly;

(iii) not use classified information as defined under (i) above for purposes other than those laid down in the North Atlantic Treaty and the decisions and resolutions pertaining to that Treaty;

(iv) not disclose such information as defined under (i) above to non-NATO Parties without the consent of the originator.

*May 2013*
***Amdt. n° 10***

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

ARTICLE 2

Pursuant to Article 1 of this Agreement, the Parties shall ensure the establishment of a National Security Authority for NATO activities which shall implement protective security measures. The Parties shall establish and implement security standards which shall ensure a common degree of protection for classified information.

ARTICLE 3

(1) The Parties shall ensure that all persons of their respective nationality who, in the conduct of their official duties, require or may have access to information classified CONFIDENTIAL and above are appropriately cleared before they take up their duties.

(2) Security clearance procedures shall be designed to determine whether an individual can, taking into account his or her loyalty and trustworthiness, have access to classified information without constituting an unacceptable risk to security.

(3) Upon request, each of the Parties shall cooperate with the other Parties in carrying out their respective security clearance procedures.

ARTICLE 4

The Secretary General shall ensure that the relevant provisions of this Agreement are applied by NATO (see ANNEX 3).

ARTICLE 5

The present Agreement in no way prevents the Parties from making other Agreements relating to the exchange of classified information originated by them and not affecting the scope of the present Agreement.

ARTICLE 6

(a) This Agreement shall be open for signature by the Parties to the North Atlantic Treaty and shall be subject to ratification, acceptance or approval. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Government of the United States of America;

(b) this Agreement shall enter into force thirty days after the date of deposit by two signatory States of their instruments of ratification, acceptance or approval. It shall enter into force for each other signatory State thirty days after the deposit of its instrument of ratification, acceptance or approval;

(c) this Agreement shall with respect to the Parties for which it entered into force supersede the "Security Agreement by the Parties to the North Atlantic Treaty Organization" approved by the North Atlantic Council in Annex A (paragraph 1) to Appendix to Enclosure to D.C. 2/7, on 19th April, 1952, and subsequently incorporated in Enclosure "A" (paragraph 1) to C-M(55)15(Final), approved by the North Atlantic Council on 2nd March, 1955.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

ENCLOSURE "A"
C-M(2002)0049

ARTICLE 7

This Agreement shall remain open for accession by any new Party to the North Atlantic Treaty, in accordance with its own constitutional procedures. Its instrument of accession shall be deposited with the government of the United States of America. It shall enter into force in respect of each acceding State thirty days after the day of the deposit of its instrument of accession.

ARTICLE 8

The Government of the United States of America shall inform the Governments of the other Parties of the deposit of each instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

ARTICLE 9

This Agreement may be denounced by written notice of denunciation by any Party given to the depository which shall inform all the other Parties of such notice. Such denunciation shall take effect one year after receipt of notification by the depository, but shall not affect obligations already contracted and the rights or prerogatives previously acquired by the Parties under the provisions of this Agreement.

In witness whereof the undersigned, duly authorized to this effect by their respective Governments, have signed this Agreement.

Done in Brussels, this ..... day of ..... xxxx in a single copy in the English and French languages, each text being equally authoritative, which shall be deposited in the archives of the Government of the United States of America and of which certified copies shall be transmitted by that Government to each of the other signatories.

*May 2013*
***Amdt. n° 10***

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

ENCLOSURE "A"
C-M(2002)0049

ANNEX 1

This Annex forms an integral part of the Agreement.

NATO classified information is defined as follows:

(a) information means knowledge that can be communicated in any form;

(b) classified information means information or material determined to require protection against unauthorized disclosure which has been so designated by security classification;

(c) the word "material" includes documents and also any item of machinery or equipment or weapons either manufactured or in the process of manufacture;

(d) the word "document" means any recorded information regardless of its physical form or characteristics, including, without limitation, written or printed matter, data processing cards and tapes, maps, charts, photographs, paintings, drawings, engravings, sketches, working notes and papers, carbon copies and ink ribbons, or reproductions by an means or process, and sound, voice, magnetic or electronic or optical or video recordings in any form, and portable ADP equipment with resident computer storage media, and removable computer storage media.

ANNEX 2

This Annex forms an integral part of the Agreement.

For the purposes of the present Agreement, the term "NATO" denotes the North Atlantic Treaty Organization and the bodies governed either by the Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff, signed in Ottawa on 20th September, 1951 or by the Protocol on the status of International Military Headquarters set up pursuant to the North Atlantic Treaty, signed in Paris on 28th August, 1952.

ANNEX 3

This Annex forms an integral part of the Agreement.

Consultation takes place with military commanders in order to respect their prerogatives.

*May 2013*
***Amdt. n° 10***

# ENCLOSURE "B"

# BASIC PRINCIPLES AND MINIMUM STANDARDS OF SECURITY

## 1. INTRODUCTION

1.1. This C-M establishes the basic principles and minimum standards of security to be applied by NATO nations and NATO civil and military bodies in order to ensure that a common degree of protection is given to classified information exchanged among the parties. NATO security procedures only operate to the best advantage when they are based upon and supported by a national security system having the characteristics set out in this Enclosure. This Enclosure also addresses security responsibilities in NATO.

## 2. AIMS AND OBJECTIVES

2.1. NATO nations and NATO civil and military bodies shall ensure that the basic principles and minimum standards of security set forth in this C-M are applied to safeguard classified information from loss of confidentiality, integrity and availability.

2.2. NATO nations and NATO civil and military bodies shall establish security programmes that meet these basic principles and minimum standards to ensure a common degree of protection for classified information.

## 3. APPLICABILITY

3.1. These basic principles and minimum standards shall be applied to:

(a) classified information originated by NATO, originated by a member nation and submitted to NATO or submitted by a member nation to another member nation in support of a NATO programme, project or contract;

(b) classified information received by NATO from non-NATO sources; and

(c) classified information entrusted to individuals and organisations outside a government (or a NATO civil or military body), e.g., consultants, industry, universities, which shall protect it according to the same standards applied by the government or NATO civil or military body.

*May 2013*
***Amdt. n° 10***



DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

3.2. Access to, and the protection of, ATOMAL information are subject to the Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty for Co-operation regarding Atomic Information - C-M(64)39. The Administrative Arrangements to implement the Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty for Co-operation regarding ATOMAL Information - the current version of C-M(68)41 - shall be applied to control access to, to handle and protect such information.

3.3. Access to, and protection of, US-SIOP information are subject to the provisions of C-M(71)27(Revised), "Special Procedures for the Handling of United States Single Integrated Operational Plan (US-SIOP) Information within NATO".

3.4. The sensitive nature of cryptographic information, measures, and products requires the application of stringent security precautions, often beyond those set forth in this C-M. Therefore, access to, and protection of, cryptographic information, measures and products that are nationally - or NAMILCOM - approved, shall be in accordance with Enclosure "F", supporting directives and procedures established by the appropriate authority.

3.5. The sensitive nature of Signals Intelligence (SIGINT) information, operations, sources and methods require the application of stringent security regulations and procedures often beyond those set forth in this C-M. Therefore, access to and protection of, SIGINT information, operations, sources and methods are subject to national regulations and the provisions laid down in MC 101 (NATO Signals Intelligence Policy) and its companion Allied Joint Publication (AJP).

## 4. AUTHORITY

4.1. The North Atlantic Council (NAC) has approved this document which implements the Agreement Between the Parties to the North Atlantic Treaty for the Security of Information (reproduced at Enclosure "A"), and thereby establishes NATO Security Policy.

## 5. BASIC PRINCIPLES

5.1. The following basic principles shall apply:

(a) NATO nations and NATO civil and military bodies shall ensure that the agreed minimum standards set forth in this C-M are applied to ensure a common degree of protection for classified information exchanged among the parties;

(b) classified information shall be disseminated solely on the basis of the principle of need-to-know to individuals who have been briefed on the relevant security procedures; in addition, only security cleared individuals shall have access to information classified CONFIDENTIAL and above;

(c) security risk management shall be mandatory within NATO civil and military bodies. Its application within NATO nations shall be optional;

(d) classified information shall be safeguarded by a balanced set of security measures, including personnel security, physical security, security of information, Communication and Information System Security (CIS Security), which shall extend to all individuals having access to classified information, all media-carrying information, and to all premises containing such information;

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

(e) Coordinating the management of the Insider Threat with the appropriate national authorities and NATO Civil and Military Bodies;

(f) NATO Nations and NATO Civil and Military Bodies shall establish Security Awareness and Training Programmes related to all security aspects as described in paragraph 5.1 (d) above;

(g) all suspected breaches of security shall be reported immediately to the appropriate security authority. Reports shall be evaluated by appropriate officials to assess the resulting damage to NATO and to take appropriate action. Enclosure "E" provides details;

(h) originators release classified information to NATO and to NATO nations in support of a NATO programme, project or contract on the understanding that it will be managed and protected in accordance with the NATO Information Management Policy (NIMP) and NATO Security Policy;

(i) classified information shall be subject to originator control;

(j) the release of classified information shall be in accordance with the requirements of Enclosure "E" to this C-M, and supporting directives; and

(k) subject to the consent of the originator and in accordance with Enclosure "E" to this C-M, NATO classified information shall only be released to non-NATO nations and organisations that have either signed a Security Agreement with NATO or that have provided a Security Assurance to NATO, either directly or through the NATO nation or NATO civil or military body sponsoring the release. In all cases, a degree of protection, no less stringent than that specified in this C-M, shall be required for any NATO classified information released.

5.2. The foundations of sound national security are:

(a) a security organisation responsible for:

(i) the collection and recording of intelligence information regarding espionage, terrorist, sabotage and subversive threats; and

(ii) the centralisation of such information so that it can be applied to any situation relating to the employment of individuals in government departments and agencies and by contractors; and

(iii) the provision of information and advice to governments on the nature of the threats to security and the means of protection against them; and

(b) the regular collaboration among government departments and agencies to:

(i) identify classified information that needs to be protected; and

(ii) establish and apply common degrees of protection as set forth in this C-M.

### 5.3. Personnel Security

5.3.1. Personnel security procedures shall be designed to assess whether an individual can, taking into account his loyalty, trustworthiness and reliability, be authorised to have initial and continued access to classified information without constituting an unacceptable risk to security. All individuals,

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

civilian and military, who require access to, or whose duties or functions may afford access to information classified CONFIDENTIAL or above, shall be appropriately cleared and briefed before such access is authorised. Individuals shall only have access to NATO classified information for which they have a need-to-know.

5.3.2. A security clearance is not required for access to RESTRICTED information; individuals shall be briefed about their responsibilities for the protection of RESTRICTED information.

5.3.3. Personnel security is addressed further at Enclosure "C" of this C-M and in the supporting personnel security directive.

### 5.4. Physical Security

5.4.1. Physical security is the application of physical protective measures to sites, buildings or facilities that contain information requiring protection against loss or compromise. Physical security programmes, consisting of active and passive security measures, shall be established to provide levels of physical security consistent with the threat, security classification and quantity of the information to be protected.

5.4.2. Physical security is addressed further at Enclosure "D" of this C-M and in the supporting physical security directive.

### 5.5. Security of Information

5.5.1. Security of information is the application of general protective measures and procedures to prevent, detect and recover from the loss or compromise of information. Classified information shall be protected throughout its life cycle to a level commensurate with its level of classification. It shall be managed to ensure that it is appropriately classified, is clearly identified as classified and remains classified only as long as this is necessary.

5.5.2. Security classifications shall be applied to information to indicate the possible damage to the security of NATO and/or its member nations if the information is subjected to unauthorised disclosure. NATO security classifications shall be applied in accordance with Enclosure "E" to this C-M. It is the prerogative of the originator of the information to determine or modify the security classification.

5.5.3. NATO security classifications and their significance are:

(a) COSMIC TOP SECRET (CTS):
unauthorised disclosure would result in exceptionally grave damage to NATO;

(b) NATO SECRET (NS):
unauthorised disclosure would result in grave damage to NATO;

(c) NATO CONFIDENTIAL (NC):
unauthorised disclosure would be damaging to NATO; and

(d) NATO RESTRICTED (NR):
unauthorised disclosure would be detrimental to the interests or effectiveness of NATO.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

5.5.4. When classifying information, the originator shall take account of the damage if the information is subjected to unauthorised disclosure, and shall indicate, where possible, whether their information can be downgraded or declassified on a certain date or event.

5.5.5. NATO UNCLASSIFIED information - policy and procedures for the management and protection of non-classified information marked NATO UNCLASSIFIED are contained in the NATO Information Management Policy (NIMP).

5.5.6. Security of Information is addressed further at Enclosure "E" of this C-M and in the supporting security of information directive.

5.5.7. The planning, preparation, execution and support relating to NATO Operations, Training, Exercises, Transformation and Cooperation (OTETC) may require specific additional security aspects to be addressed; the Supporting Document on Information and Intelligence Sharing with Non-NATO Entities (NNEs) contains security provisions and guidance applicable in these circumstances.

### 5.6. CIS Security

5.6.1. CIS Security is the application of security measures for the protection of communication, information and other electronic systems, and the information that is stored, processed or transmitted in these systems with respect to confidentiality, integrity, availability, authentication and non-repudiation.

5.6.2. In order to achieve the security objectives of confidentiality, integrity, availability, authentication and non-repudiation a balanced set of security measures (physical, personnel, information, CIS) shall be implemented to create a secure environment in which to operate a communication, information or other electronic system.

5.6.3. CIS Security is addressed further at Enclosure "F" of this C-M and in supporting Management and Technical and Implementation directives on CIS Security.

### 5.7. Industrial Security

5.7.1. Industrial security is the application of protective measures and procedures to prevent, detect and recover from the loss or compromise of classified information handled by industry in contracts. NATO classified information disseminated to industry**,** generated as a result of a contract with industry, and classified contracts with industry shall be protected in accordance with NATO Security Policy and supporting directives.

5.7.2. Before a facility or its employees, managers or owners can have access to classified information or be invited to bid, negotiate or perform on a classified contract or work on a classified study involving access to information classified CONFIDENTIAL or above, the facility shall be granted a facility security clearance issued by the National Security Authority (NSA) (or, if appropriate, the Designated Security Authority (DSA)) of its nation of origin, that is to say, the nation in which the facility is located and incorporated to do business.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

5.7.3. Facilities shall be required to protect classified information in accordance with the basic principles and minimum standards contained in this C-M. NSAs shall ensure that they have the means to make their industrial security requirements binding upon industry and that they have the right to inspect and approve the measures taken in industry for the protection of classified information.

5.7.4. Industrial security is addressed further at Enclosure "G" of this C-M and in the supporting industrial security directive.

## 6. PROTECTION OF INFORMATION ON KEY POINTS

6.1. The publication of information about civilian installations (defence supplies, energy supply, etc.) of military significance in times of tension or war may assist bombing, sabotage or terrorist attack by allowing potential enemies to compile a key points list, and to identify points vulnerable to sabotage or terrorism within individual key points. Policy should be designed to hamper the compilation by potential enemies of a Key Points List, to allow the invocation of security exemptions from publication of relevant data, and to encourage awareness of the risks among installation owners and operators.

## 7. SECURITY RESPONSIBILITIES

### 7.1. National Security Authority (NSA)

7.1.1. Each member nation shall establish a National Security Authority (NSA) responsible for the security of NATO classified information.

7.1.2. The NSA is responsible for:

(a) the maintenance of security of NATO classified information in national agencies and elements, military or civil, at home or abroad;

(b) ensuring that periodic and appropriate inspections are made of security arrangements for the protection of NATO classified information in all national organisations at all levels, both military and civil, to determine that such arrangements are adequate and in accordance with current NATO security regulations. In the case of organisations holding CTS or ATOMAL information, security inspections shall be made at least every 24 months, unless, during that period, they are carried out by the NOS;

(c) ensuring that a security determination of eligibility has been made in respect of all nationals who are required to have access to information classified NC and above, in accordance with NATO Security Policy;

(d) ensuring that such national emergency security plans as are necessary to prevent NATO classified information from falling into unauthorised or hostile hands have been prepared; and

(e) authorising the establishment (or dis-establishment) of national Cosmic Central Registries. The establishment (or dis-establishment) of Cosmic Central Registries shall be notified to the NOS.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

### 7.2. Designated Security Authority (DSA)

7.2.1. Each member nation may designate one or more DSAs responsible to the NSA. In this case the DSA of a NATO nation is responsible for communicating to industry the national policy in all matters of NATO industrial security policy and for providing direction and assistance in its implementation. In some nations, the functions of a DSA may be carried out by the NSA.

### 7.3. Security Committee (SC)

7.3.1. The SC is established by the NAC and is composed of representatives from each member nation's National Security Authorities (NSAs) supported, where required, by additional member nation security staff. Representatives of the International Military Staff, Strategic Commands and C3 Board shall be present at the meetings of the SC. Representatives of NATO civil and military bodies may also be present when matters of interest to them are addressed.

7.3.2. The SC is responsible directly to the NAC for:

(a) reviewing NATO Security Policy (as set forth in C-M(2002)49 and C-M(2002)50) and making recommendations for change / endorsement to the NAC;

(b) examining questions concerning NATO Security Policy;

(c) reviewing and approving the supporting directives and guidance documents published by the SC in the areas of personnel security, physical security, security of information, industrial security and CIS Security (Note: a nation may request that a supporting directive also be approved by the NAC); and

(d) considering security matters referred to it by the NAC, a member nation, the Secretary General, the Military Committee, the C3 Board or the heads of NATO civil and military bodies and preparing appropriate recommendations thereon.

### 7.4. NATO Office of Security (NOS)

7.4.1. The NOS is established within the NATO International Staff. It is composed of personnel experienced in security matters in both military and civil spheres. The Office maintains close liaison with the NSA of each member nation, and with NATO civil and military bodies. The Office may also, as required, request member nations and NATO civil and military bodies to provide additional security experts to assist it for limited periods of time when full-time additions to the Office would not be justified. The Director, NOS, serves as Chairman to the SC.

7.4.2. The NOS is responsible for:

(a) the examination of any questions affecting NATO security;

(b) identifying means whereby NATO security might be improved;

(c) the overall co-ordination of security for NATO among member nations and NATO civil and military bodies;

(d) ensuring the implementation of NATO security decisions, including the provision of such advice as may be requested by member nations and NATO civil and military bodies either in their application of the basic principles and the standards of security described in this Enclosure, or in the implementation of the specific security requirements;

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

(e) informing, as appropriate, the SC, the Secretary General and the Chairman of the Military Committee of the state of security within NATO, and the progress made in implementing NAC decisions regarding security;

(f) carrying out periodic surveys of security systems for the protection of NATO classified information in member nations, NATO civil bodies, and SHAPE and HQ SACT;

(g) carrying out periodic surveys of security systems for the protection of released NATO classified information in non-NATO nations and international organisations with whom NATO has signed a Security Agreement;

(h) co-ordinating, with NSAs and NATO civil and military bodies, the investigation into cases of lost, compromised or possibly compromised NATO classified information;

(i) informing NSAs of any adverse information which comes to light concerning their nationals;

(j) devising security measures for the protection of the NATO Headquarters, Brussels and ensuring their correct implementation; and

(k) carrying out, under the direction and on behalf of the Secretary General, acting in the name of the NAC and under its authority, responsibilities for supervising the application of the NATO security programme for the protection of ATOMAL information under the provisions of the Agreement and supporting Administrative Arrangements referenced at paragraph 3.2 above.

### 7.5. NATO Military Committee and NATO Military Bodies

7.5.1. As the highest military authority in NATO, the NAMILCOM is responsible for the overall conduct of military affairs. The NAMILCOM is consequently responsible for all security matters within the NATO military structure including centralised overall cognisance of measures necessary to assure the adequacy of cryptographic techniques and materials used for transmitting NATO classified information, including the security approval of NATO funded cryptographic equipment as defined in Enclosure "F". In accordance with previously agreed policy and in compliance with its Terms of Reference in paragraph 7.4.2 above, the NOS carries out the executive functions for security within the NATO military structure and keeps the Chairman of the NAMILCOM informed.

7.5.2. The Heads of NATO military bodies established under the aegis of the NAMILCOM are responsible for all security matters within their establishment. This includes responsibility for ensuring that a security organisation is set up, that security programmes are devised and executed in accordance with NATO Security Policy and that the security measures are inspected periodically at each command level. In cases of organisations holding COSMIC TOP SECRET (CTS) or ATOMAL information, security inspections are to be made at least every 24 months, unless, during that period, an inspection has been carried out by the NOS.

### 7.6. NATO Civil Bodies

7.6.1. The NATO International Staff and NATO civil agencies are responsible to the NAC for the maintenance of security within their establishment. This includes responsibility for ensuring that a security organisation is set up, that security programmes are devised and executed in accordance with NATO Security Policy and that the security measures are inspected periodically at each command level. In cases of organisations holding COSMIC TOP SECRET (CTS) or ATOMAL

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

information, security inspections are to be made at least every 24 months, unless, during that period, an inspection has been carried out by the NOS.

### 7.7. CIS Security

7.7.1. Principal organisations with responsibilities for CIS Security (for example, the C3B, NCSAs and NDAs) are described in Enclosure "F".

## 8. SECURITY CO-ORDINATION

8.1. Any NATO security problem necessitating co-ordination between NSAs of member nations, and NATO civil and military bodies, shall be referred to the NATO Office of Security (NOS). In cases where such reference is by military authorities, this shall be made through command channels. Any unresolved differences arising in the course of such co-ordination shall be submitted by the NOS to the Security Committee (SC) for consideration.

8.2. Any proposals by member nations and NATO civil and military bodies involving modification of NATO security procedures shall be referred in the first instance to the NOS. Any proposals made by the military authorities shall be transmitted through command channels. If the NATO security problems giving rise to such proposals cannot be resolved except by modification of NATO Security Policy, the proposals shall be referred to the SC, and if necessary, by it to the NAC.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



ENCLOSURE "C" to
C-M(2002)49

# ENCLOSURE "C"

## PERSONNEL SECURITY

### INTRODUCTION

1. This Enclosure sets out the policy and minimum standards for personnel security. Amplifying details are found in the supporting directive on personnel security.

2. There shall be an agreed standard of confidence about the loyalty, trustworthiness and reliability of all individuals granted access to, or whose duties or functions may afford access to, NATO classified information. All individuals, civilian and military, whose duties require access to information classified NC and above shall be sufficiently investigated to give a satisfactory level of confidence as to their eligibility for access to such information.

3. Individuals authorised to have access to information classified NC and above shall have been granted an appropriate personnel security clearance (PSC), granted by their NSA or other competent authority, valid for the duration of the authorised access, and have a need-to-know. The extent of security clearance procedures shall be determined by the classification of the NATO information to which the individual is to have access. Security clearance procedures shall be in accordance with NATO security policy and supporting directives.

4. Individuals who require access to information classified NC and above shall have been granted an appropriate personnel security clearance (PSC) , shall have been briefed on NATO security procedures, shall have acknowledged their responsibilities, and shall have a need-to-know. Individuals who require access to only information classified NR shall have been briefed on their security responsibilities, and shall have a need-to-know. Unless specifically required by national security rules and regulations, a security clearance is not required for access to information classified NR.

5. The granting of a PSC should not be considered as a final step in the personnel security process; there is a requirement to ensure an individual's continuing eligibility for access to NATO classified information. This should be achieved through continuous evaluation by security authorities and managers; and through security education and awareness programmes which remind individuals of their security responsibilities and of the need to report, to their managers or security staffs, information which may affect their security status.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



## APPLICATION OF THE "NEED TO KNOW" PRINCIPLE

6. Individuals in NATO nations and in NATO civil and military bodies shall only have access to NATO classified information for which they have a need-to-know. No individual is entitled solely by virtue of rank or appointment or PSC to have access to NATO classified information.

## PERSONNEL SECURITY CLEARANCES (PSCs)

### Responsibilities

7. The PSC responsibilities of NSAs, or other competent national authorities, NATO nations and the Heads of a NATO civil or military body are set out in the supporting personnel security directive.

8. Individuals shall be made aware of their responsibilities to comply with security regulations, and act in the interests of security.

### Personnel Security Directive

9. The supporting personnel security directive sets out the following :

(a) the requirements for identifying positions requiring an appropriate PSC;

(b) the criteria for assessing the loyalty, trustworthiness and reliability of an individual in order for him to be granted and to retain a PSC;

(c) the investigative requirements for NATO CONFIDENTIAL, NATO SECRET and COSMIC TOP SECRET clearances;

(d) the requirements for the provision of PSCs for employees of NATO civil and military bodies;

(e) the requirements for revalidation of PSCs;

(f) the procedures for addressing adverse information about an individual holding a PSC; and

(g) the requirements for maintaining records of PSCs granted to individuals.

## SECURITY AWARENESS AND BRIEFING OF INDIVIDUALS

10. All individuals employed in positions where they have access to NR information, or hold a clearance for access to NC or above, shall be briefed on security procedures and their security obligations. All cleared individuals shall acknowledge that they fully understand

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



their responsibilities and the consequences which the law or administrative or executive order of their nation provides when classified information passes into unauthorised hands either by intent or through negligence. A record of the acknowledgement shall be maintained by the NATO nation or NATO civil or military body authorising access to NATO classified information.

11. All individuals who are authorised access to, or required to handle NATO classified information, shall initially be made aware, and periodically reminded of the dangers to security arising from indiscreet conversation with persons having no need-to-know, their relationship with the media, and the threat presented by the activities of intelligence services which target NATO and its member nations. Individuals shall be thoroughly briefed on these dangers and must report immediately to the appropriate security authorities any approach or manoeuvre which they consider suspicious or unusual.

## AUTHORISING ACCESS TO NATO CLASSIFIED INFORMATION

### ACCESS BY NATO NATIONALS

12. An individual shall only be authorised access to NATO classified information after he has been granted the appropriate personnel security clearance, a determination of his need-to-know has been made, and he has been briefed on NATO security procedures and has acknowledged his security obligations.

#### Exceptional Circumstances

13. However, circumstances may arise when, for example for urgent mission purposes, some of the requirements in paragraph 12 above cannot be met. Details in respect to provisional appointments, one-time access, emergency access, and attendance at conferences and meetings are set out in the supporting personnel security directive.

### ACCESS BY NON-NATO NATIONALS

14. Non-NATO nationals serving as integrated members of the Armed Forces of NATO member nations may be authorised access up to and including information classified CTS. In the case of such nationals it shall be incumbent upon the NSA to satisfy itself that the conditions for access stipulated in paragraphs 12 or 13 above are fulfilled.

15. Individuals who are nationals[1] of non-NATO nations may be granted access to NATO classified information on a case-by-case basis, provided that :

1 Nationals of non-NATO nations includes "nationals of a Kingdom", "citizens of a State", and "landed immigrants in Canada". "Landed immigrants in Canada" are individuals who have gone through a national screening process including residency checks, criminal records and security checks, and who are going to obtain lawful permission to establish permanent residence in the nation.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(a) access is necessary in support of a specified NATO programme, project, contract, operation, or related task;

(b) the individual is granted a NATO Personnel Security Clearance (PSC) based on a clearance procedure no less rigorous than that required for a NATO national in accordance with NATO security policy and supporting directives; noting that a NATO PSC is not required for access to NR information;

(c) the prior written consent of the NATO nation or NATO civil or military body that originated the information is obtained; and

(d) the non-NATO individual in question shall have clearly understood and undertaken, by means of personally undersigning an acknowledgement of responsibilities, that NATO information that he might have access to in the context of a specified NATO programme, project, contract, operation, or related task, shall strictly and solely be used for the purposes of the entrusted task and shall not be shared with or transmitted to third persons, bodies, organisations or governments.

16. As an exception to the requirement for originator control in sub-paragraph 15(c) above, NSAs of NATO nations may approve access to NATO classified information by nationals of certain non-NATO nations who are employed by the Government of the NATO nation, or by a contractor that is located and incorporated in the NATO nation, provided that, in addition to those criteria set out in sub-paragraphs 15(a), 15(b) and 15(d) above, the criteria set out in the equivalent section of the supporting personnel security directive are applied.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



ENCLOSURE "D" to
C-M(2002)49

# ENCLOSURE "D"

## PHYSICAL SECURITY

### INTRODUCTION

1. This Enclosure sets out the policy and minimum standards for physical security measures for the protection of NATO classified information. Amplifying details are found in the supporting directive on physical security.

2. NATO nations and NATO civil and military bodies shall establish physical security programmes that meet these minimum standards. Such programmes, which consist of active and passive security measures, shall provide a common degree of protection consistent with the security classification of the NATO information to be protected.

### SECURITY REQUIREMENTS

3. All premises, buildings, offices, rooms, and other areas in which NATO classified information and material is stored and/or handled shall be protected by appropriate physical security measures. In deciding what degree of physical security protection is necessary, account shall be taken of all relevant factors, such as:

(a) the level of classification and category of information;

(b) the quantity and form of the information (hard copy/computer storage media) held;

(c) the security clearance and need-to-know of the staff;

(d) the locally-assessed threat from intelligence services which target NATO and/or its member nations, sabotage, terrorist, subversive or other criminal activities; and

(e) how the information will be stored.

4. Physical security measures shall be designed to:

(a) deny surreptitious or forced entry by an intruder;

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(b) deter, impede and detect actions by disloyal personnel (the spy within);

(c) allow for segregation of personnel in their access to NATO classified information in accordance with the need-to-know principle; and

(d) detect and act upon all security breaches as soon as possible.

**PHYSICAL SECURITY MEASURES**

5. Physical measures represent only one aspect of protective security and shall be supported by sound personnel security, security of information, and INFOSEC measures, details of which will be found respectively in Enclosures "C", "E" and "F". Sensible management of security risks will involve establishing the most efficient and cost-effective methods of countering the threats and compensating for vulnerabilities by a combination of protective measures from these areas. Such efficiency and cost-effectiveness is best achieved by defining physical security requirements as part of the planning and design of facilities, thereby reducing the need for costly renovations.

6. Physical security programmes shall be based on the principle of "defence in depth", and although physical security measures are site-specific, the following general principles shall apply. It is first necessary to identify the locations that require protection. This is followed by the creation of layered security measures to provide "defence in depth" and delaying factors. The outermost physical security measures shall define the protected area and deter unauthorised access. The next level of measures shall detect unauthorised or attempted access and alert the guard force. The innermost level of measures shall sufficiently delay intruders until they can be detained by the guard force. Consequently, there is an interrelationship between the reaction time of the guard force and the physical security measures designed to delay intruders.

7. Regular maintenance of security systems is necessary to ensure that equipments operate at optimum performance. It is also necessary to periodically re-evaluate the effectiveness of individual security measures and the complete security system. This is particularly important if there is a change in use of the site or elements of the security system. This can be achieved by exercising incident response plans.

**Security Areas**

8. Areas in which information classified NC and above is handled and stored shall be organised and structured so as to correspond to one of the following:

(a) **NATO Class I Security Area**: an area in which information classified NC and above is handled and stored in such a way that entry into the area constitutes, for all practical purposes, access to classified information. Such an area requires:

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(i) a clearly defined and protected perimeter through which all entry and exit is controlled;

(ii) an entry control system which admits only those individuals appropriately cleared and specifically authorised to enter the area;

(iii) specification of the level of classification and the category of the information normally held in the area, i.e. the information to which entry gives access;

(b) **NATO Class II Security Area**: an area in which information classified NC and above is handled and stored in such a way that it can be protected from access by unauthorised individuals by controls established internally. Such an area requires:

(i) a clearly defined and protected perimeter through which all entry and exit is controlled;

(ii) an entry control system which admits unescorted access only to those individuals who are security cleared and specifically authorised to enter the area. For all other individuals, provision shall be made for escorts or equivalent controls, to prevent unauthorised access to NATO classified information and uncontrolled entry to areas subject to technical security inspection.

9. Those areas which are not occupied by duty personnel on a 24-hour basis shall be inspected immediately after normal working hours to ensure that NATO classified information is properly secured.

**Administrative Zones**

10. An Administrative Zone may be established around or leading up to NATO Class I or Class II security areas. Such a zone requires a visibly defined perimeter within which the possibility exists for the control of individuals and vehicles. Only information classified up to and including NR shall be handled and stored in Administrative Zones.

**Access to NATO Class II Security Areas by Individuals from Non-NATO Nations / International Organisations**

11. Individuals from non-NATO nations / International Organisations who, because of their assignment and official duties, need regular interface with NATO staffs may be granted unescorted access to a NATO Class II Security Area. Such individuals may also be assigned office space within a NATO Class II Security Area in order to fulfil their assignment and official duties. The granting of unescorted access and/or the assignment of office space shall be handled on a case-by-case basis, and shall be in accordance with the criteria set out in the supporting Directive on Physical Security.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Specific Measures**

12. The following measures are identified to indicate examples of physical security measures that can be implemented :

(a) perimeter fence - a perimeter fence will form a useful physical barrier and will identify the boundary of an area requiring security protection. The effectiveness of any security perimeter will depend, to a large extent, on the level of security at the points of access;

(b) intruder detection system (IDS) – IDS may be used on perimeters to enhance the level of security offered by the fence, or may be used in rooms and buildings in place of, or to assist, guards;

(c) control of access – control of access may be exercised over a site, a building or buildings on a site or to areas or rooms within a building. The control may be electronic, electro-mechanical, by a guard or receptionist, or physical;

(d) guards – the employment of appropriately cleared, trained and supervised guards can provide a valuable deterrent to individuals who might plan covert intrusion;

(e) closed circuit television (CCTV) - CCTV is a valuable aid to security guards in verifying incidents and IDS alarms on large sites or perimeters; and

(f) security lighting - security lighting can offer a high degree of deterrence to a potential intruder, in addition to providing the illumination necessary for effective surveillance either directly by the guards or indirectly through a CCTV system.

**Entry and Exit Searches**

13. NATO establishments shall undertake random entry and exit searches which are designed to act as a deterrent to the unauthorised introduction of material into, or the unauthorised removal of NATO classified information from a site or building.

**Access Control**

14. A pass or personal recognition system governing the regular staff shall control entry into Class I or II security areas. Visitors shall be permitted escorted or unescorted access to a NATO establishment based upon checks on the individual and their access requirements.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**MINIMUM STANDARDS FOR THE STORAGE OF NATO CLASSIFIED INFORMATION**

15. NATO classified information shall be stored only under conditions designed to deter and detect unauthorised access to the information.

16. **COSMIC TOP SECRET (CTS)**. CTS information shall be stored within a class I or II security area under one of the following conditions :

(a) in an IDS-equipped vault, or in a nationally-approved security container in an area which is subject to continuous protection or periodic inspection; or

(b) an IDS-protected open storage area constructed in accordance with the supporting physical security directive.

17. **NATO SECRET (NS).** NS information shall be stored within a class I or II security area under one of the following conditions :

(a) in the same manner as prescribed for CTS information; or

(b) in a nationally-approved security container or vault; or

(c) an open storage area, which is IDS-protected, or subject to continuous protection or periodic inspection.

18. **NATO CONFIDENTIAL (NC).** NC information shall be stored in the same manner as prescribed for CTS or NS information except that supplemental controls, as described in the supporting physical security directive, are not required.

19. **NATO RESTRICTED (NR).** NR information shall be stored in a locked container.

20. Amplifying details for the storage of NATO classified information are set out in the supporting directive on physical security.

**PROTECTION AGAINST TECHNICAL ATTACKS**

**Eavesdropping**

21. Offices or areas in which information classified NS and above is regularly discussed shall be protected against passive and active eavesdropping attacks, by means of sound physical security measures and access control, where the risk warrants it. The responsibility for determining the risk shall be coordinated with technical specialists and decided by the appropriate security authority.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Technically Secure Areas**

22. Areas to be protected against audio eavesdropping shall be designated as technically secure areas and entry to them shall be specially controlled. Rooms shall be locked and /or guarded in accordance with physical security standards when not occupied and any keys treated as security keys. Such areas shall be subject to regular physical and/or technical inspections in accordance with the requirements of the appropriate security authority, and shall also be undertaken following any unauthorised entry or suspicion of such and entry by external personnel for maintenance work or redecoration.

## PHYSICAL SECURITY FOR COMMUNICATION AND INFORMATION SYSTEMS (CIS)

23. Areas in which NATO classified information is presented or handled using information technology, or where potential access to such information is possible, shall be established such that the aggregate requirement for confidentiality, integrity and availability is met. Areas in which CIS are used to display, store, process, or transmit information classified NC and above, or where potential access to such information is possible, shall be established as NATO Class I or Class II security areas or the national equivalent. Areas in which CIS are used to display, store, process or transmit information classified NR, or where potential access to such information is possible, may be established as Administrative Zones.

## APPROVED EQUIPMENT

24. NSAs shall maintain lists of equipment which they or other NATO nations have approved for the protection of NATO classified information under various specified circumstances and conditions. NATO civil and military bodies shall ensure that any equipment purchased complies with the regulations of a NATO member nation(s).

## OTHER PHYSICAL SECURITY MEASURES

25. Detailed requirements are set out in the supporting physical security directive, addressing, for example, rooms and locks, keys and combinations, and containers and locks.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



ENCLOSURE "E" to
C-M(2002)49

# ENCLOSURE "E"

## SECURITY OF INFORMATION

### INTRODUCTION

1. This Enclosure sets out the policy and minimum standards for the security of NATO classified information. Amplifying details are found in the supporting security of information directive.

2. NATO classified information requires protection throughout its life-cycle. It shall be managed to ensure that it is appropriately classified, clearly identified as classified information, and remains classified only for as long as this is necessary. Security of information measures shall be complemented by personnel, physical and INFOSEC safeguards to ensure a balanced set of measures for the protection of NATO classified information.

### CLASSIFICATION and MARKINGS

#### General

3. The originator is responsible for determining the security classification and initial dissemination of information. The classification level of NATO information shall not be changed, downgraded or declassified without the consent of the originator. At the time of its creation, originators shall indicate, where possible, whether their information can be downgraded or declassified on a certain date or event.

4. The classification assigned determines the physical security given to the information in storage and transmission, its circulation, destruction and the personnel security clearance required for access. Therefore both over-classification and under-classification should be avoided in the interests of effective security as well as efficiency.

5. NATO nations and NATO civil and military bodies shall introduce measures to ensure that information created by, or provided to NATO is assigned the correct security classification, and protected in accordance with the requirements of the supporting security of information directive.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



6. Each NATO civil or military body shall establish a system to ensure that CTS information which it has originated is reviewed no less frequently than every five years to ascertain whether the CTS classification still applies. Such a review is not necessary in those instances where the originator has predetermined that specific CTS information shall be automatically downgraded after two years and the information has been so marked.

7. The overall security classification of a document shall be at least as high as that of its most highly classified component. Component parts of documents classified NC and above shall, where possible, be classified (including by paragraph) by the originator to facilitate decisions on further dissemination of appropriate sections. Covering documents shall be marked with the security classification of the information contained therein when they are separated from the information they accompany.

8. When information from various sources is collated, the product shall be reviewed for overall security classification since it may warrant a higher classification than its component parts. Original security classification caveats must be retained when information is used to prepare composite documents.

**Qualifying Markings**

9. The terms COSMIC and NATO are qualifying markings which, when applied to classified information, signify that the information shall be protected in accordance with NATO Security Policy.

**Special Category Designators**

10. The term "ATOMAL" is a marking applied to special category information signifying that the information shall be protected in accordance with the Agreement and supporting Administrative Arrangements referenced in Enclosure "B", paragraph 5.

11. The term "SIOP" is a marking applied to special category information signifying that the information shall be protected in accordance with the reference cited in Enclosure "B", paragraph 6.

12. The term “CRYPTO” is a marking and a special category designator identifying all COMSEC keying material used to protect or authenticate telecommunications carrying NATO security-related information; signifying that the information shall be protected in accordance with the appropriate cryptographic security instructions.

13. The term “BOHEMIA” is a marking applied to special category information derived from or pertaining to Communications Intelligence (COMINT). All information marked COSMIC TOP SECRET - BOHEMIA will be protected in strict accordance with MC 101 (NATO Signals Intelligence Policy) and its companion Allied Joint Publication (AJP) which covers doctrinal and procedural issues.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Dissemination Limitation Markings**

14. As an additional marking to further limit the dissemination of NATO classified information, a Dissemination Limitation Marking may be applied by the originator.

## CONTROL AND HANDLING

**Objectives of Accountability**

15. The primary objective of accountability is to provide sufficient information to be able to investigate a deliberate or accidental compromise of accountable information and assess the damage arising from the compromise. The requirement for accountability serves to impose a discipline on the handling of, and control of access to, accountable information.

16. Subordinate objectives are :

(a) to keep track of access to accountable information – who has, or potentially has, had access to accountable information; and who has attempted to access accountable information;

(b) to know the location of accountable information; and

(c) to keep track of the movement of accountable information within the NATO and national domains.

17. CTS and NS and ATOMAL information shall be accountable, controlled and handled in accordance with the requirements of this Enclosure and the supporting security of information directive. Where required by National rules and regulations, information bearing other classification or special category markings may be considered as accountable information.

**The Registry System**

18. There shall be a Registry System which is responsible for the receipt, accounting, handling, distribution and destruction of accountable information. Such a responsibility may be fulfilled either within a single registry system, in which case strict compartmentalisation of CTS information shall be maintained at all times, or by establishing separate registries and control points.

19. Each NATO member nation and NATO civil or military body shall establish a Central Registry(s) for CTS, which acts as the main receiving and despatching authority for the nation or body within which it has been established. The Central Registry(s) may also act as a registry(s) for other accountable information.

20. Registries and control points shall act as the responsible organisation for the internal distribution of CTS and NS information and for keeping records of all accountable documents held on that registry's or control point's charge; they may be

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



established at ministry, department, or command levels. NC and NR information is not required to be processed through the Registry System unless specified by National security rules and regulations.

21. With regard to NATO accountable information, registries and control points shall be able at all times to establish its location. Infrequent and temporary access to such information does not necessarily require the establishment of a registry or control point, provided procedures are in place to ensure that the information remains under the control of the Registry System.

22. The dissemination of information classified CTS shall be through COSMIC registry channels. At least annually, each registry shall carry out an inventory of all information classified CTS for which it is accountable, in accordance with the requirements of the supporting security of information directive. Regardless of the type of registry organisation, those that handle information classified CTS shall appoint a "COSMIC Control Officer" (CCO).

23. The supporting security of information directive sets out, inter alia, the responsibilities of the CCO, the detailed registry system handling processes for CTS and NS information, the procedures for reproductions, translations and extracts, the requirements for the dissemination of transmission of information, and the requirements for the disposal and destruction of information.

24. The NAMILCOM has established a separate system for the accountability, control and distribution of cryptographic material. Material being transferred through this system do not require accountability in the Registry System.

**CONTINGENCY PLANNING**

25. NATO nations and NATO civil and military bodies shall prepare contingency plans for the protection or destruction, during emergency situations, of NATO classified information to prevent unauthorised access and disclosure and loss of availability. These plans shall give highest priority to the most sensitive, and mission- or time-critical information.

**SECURITY INFRACTIONS, BREACHES AND COMPROMISES**

26. The protection of NATO classified information depends on the design of appropriate security regulations to give effect to approved security policy, directives and guidance, and on the effective implementation of these regulations by education and supervision backed up by disciplinary and, in extreme cases, legal sanctions.

27. All breaches of security shall be reported immediately to the appropriate security authority. Each reported breach of security shall be investigated by individuals who have security, investigative and, where appropriate, counterintelligence experience, and who are independent of those individuals immediately concerned with the breach.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



28. The main purpose of reporting compromises of NATO classified information is to enable the originating NATO component to assess the resulting damage to NATO and to take whatever action is desirable or practicable to minimize the damage. Reports of the damage assessment and minimising action taken shall be forwarded to the NOS.

29. When a compromise of NATO classified information has to be reported to the NOS, the report shall be forwarded through the NSA or the Head of the NATO civil or military body concerned. Where possible, the reporting authority should inform the originating NATO component at the same time as the NOS, but the latter may be requested to do this when the originator is difficult to identify. The timing of the reports depends on the sensitivity of the information and the circumstances.

30. The Secretary General of NATO may request the appropriate authorities to make further investigations and to report.

31. The supporting security of information directive sets out the detailed actions, records and reporting requirements for breaches and compromises of security.

32. Separate provisions relating to the compromise of cryptographic material have been issued by the NAMILCOM to communications security authorities of member nations and NATO civil and military bodies.

## SECURITY ARRANGEMENTS FOR THE RELEASE OF NATO CLASSIFIED INFORMATION TO NON-NATO NATIONS AND INTERNATIONAL ORGANISATIONS

### Introduction

33. Classified information entrusted to or generated by NATO in order to enable it to perform its missions is disseminated and protected in accordance with NATO Security Policy, directives and procedures. This section sets out the policy for the release of NATO classified information to non-NATO nations and international organisations including such nations (hereinafter referred to as non-NATO recipients). This section also covers information contained in documents issued by the NAC, or by any other NATO committee or NATO civil or military body (hereinafter referred to as NATO bodies).

34. The release of NATO classified information to non-NATO recipients shall take place in the context of NATO cooperative activities approved by the NAC. Any request for the release of NATO classified information to non-NATO recipients outside such cooperative activities shall be examined and approved on a case-by-case basis.

35. ATOMAL information of any classification may not be released to any nation/organisation which is not a party to the current versions of C-M(64)39 and C-M(68)41.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



**Principles for Authorising the Release of NATO Classified Information to Non-NATO Nations and International Organisations**

36. Authorisation to release shall always be subject to the consent of the originator(s). Additionally, the following shall apply :

(a) for NATO classified information to be released under NAC-approved NATO cooperative activities, where the non-NATO participants to that activity have been endorsed by the NAC on a case-by-case basis :

(i) release decisions can either concern clearly identified information or a general category of information;

(ii) the subject matter shall be included in the general work plan or the OPLAN for the activity or in the practical measures established for cooperation;

(iii) the release of NATO classified information shall be necessary to initiate cooperation on a specific subject, and to continue cooperation within the approved activity;

(iv) a Security Agreement, signed by the Secretary General on behalf of NATO and by a representative duly mandated[2] by the non-NATO recipient, shall have been concluded. In the absence of a Security Agreement and in exceptional circumstances, in order to support specific operational requirements endorsed by the NAMILCOM / NAC (for example, in support of force protection, and the exchange of intelligence information), a Security Assurance from the non-NATO recipient, signed by a representative duly mandated[1] by the non-NATO recipient that any information received will be protected in accordance with its national laws and regulations and to a degree no less stringent than NATO minimum standards, shall have been provided to the NATO Office of Security;

(v) where a Security Agreement is in force with an international organisation, the release of information to its non-NATO members shall be in accordance with the relevant provisions of the Security Agreement as well as other established rules concerning their participation in NATO activities;

(vi) the Security Assurance provided by the non-NATO recipient shall also identify the NATO security classifications and the equivalent security classifications of the non-NATO recipient. The Security Assurance shall be forwarded to the relevant committee responsible

2 A "representative duly mandated" is an officially authorised representative who is either the direct recipient of released information or is a senior representative responsible for ensuring the protection of information released in support of a co-operative activity.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



for the approval of the release. Copies of the written Security Assurances shall be provided to the NATO Office of Security who shall maintain a database of Security Assurances;

(vii) only information classified up to and including NC may be released through Security Assurances. However, in exceptional circumstances, in order to support specific operational requirements endorsed by the NAMILCOM / NAC, NS information may be released; and

(viii) where there is a requirement to release NS information to a non-NATO nation which has signed a Security Agreement / Arrangement with a NATO sponsor, the NATO sponsor shall provide the necessary assurance that the appropriate security system is in place for the protection of such released information, and shall seek the agreement of the relevant committee responsible for the approval of the release prior to its release; and

(b) for NATO classified information to be released on special request from NATO member nations (the Sponsor) to non-NATO recipients outside NAC-approved cooperative activities :

(i) release decisions shall be taken on a case-by-case basis and can only concern clearly identified information;

(ii) a bilateral Security Agreement / Arrangement shall exist between the NATO member nation sponsoring the release and the non-NATO recipient;

(iii) the Sponsor shall be responsible for providing a written Security Assurance, signed by a representative duly mandated[3] by the non-NATO recipient, to NATO from the non-NATO recipient. The Security Assurance provided by the non-NATO recipient shall oblige the non-NATO recipient to protect NATO classified information to a degree no less stringent than the provisions contained in the bilateral Security Agreement / Arrangement for the protection of the Sponsor's classified information. The NATO security classifications shall be identified with their equivalents to the national classifications cited in the bilateral Security Agreement / Arrangement;

3 A "representative duly mandated" is an officially authorised representative who is either the direct recipient of released information or is a senior representative responsible for ensuring the protection of information released in support of a co-operative activity.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(iv) the Sponsor shall forward this written Security Assurance to the relevant committee, together with the release request. Copies of written Security Assurances shall also be provided to the NATO Office of Security;

(v) the request shall demonstrate the advantage which would accrue to NATO. Justifications for release shall be specific, avoiding general statements;

(vi) where a Security Agreement is in force with an international organisation, the release of information to its non-NATO members shall be in accordance with the relevant provisions of the Security Agreement as well as other established rules concerning their participation in NATO activities; and

(vii) only information classified up to and including NC may be released through Security Assurances in this case. Where there is a requirement to release NS information to a non-NATO nation which has signed a Security Agreement / Arrangement with a NATO sponsor, the NATO sponsor shall provide the necessary assurance that the appropriate security system is in place for the protection of such released information, and shall seek the agreement of the relevant committee responsible for the approval of the release prior to its release.

**Release Authority**

37. The NAC is the ultimate authority for the release of NATO classified information to non-NATO recipients. This authority adheres to the principle of originator consent and is delegated, taking into account the principles for authorising the release identified in paragraph 36 above, to :

(a) the appropriate subject-matter committee for information classified up to and including NS which has been originated by that committee and/or bodies subordinate to it. For NR, the appropriate subject-matter committee may further delegate authority to a clearly identified staff support function or a specific role(s) within the support staffs to that committee;

(b) the NAMILCOM for information classified up to and including NS which has been originated by the NAMILCOM and/or bodies subordinate to it. For NR, the NAMILCOM may further delegate authority to a clearly identified staff support function or a specific role(s) within the support staffs to the NAMILCOM;

(c) SACEUR or D/SACEUR for information classified up to and including NS which is identified as being releasable to xFOR, or is classified NATO/xFOR SECRET (mission SECRET), under the following conditions :

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(i) the information is limited to NATO classified information necessary for the effective participation of non-NATO Troop Contributing Nations (NNTCN) in operations and exercises, as approved on a case-by-case by the NAC;

(ii) the information to be released is only that NATO classified information originating from within Allied Command Operations (ACO) and is directly related to specific operations and exercises where the participation of non-NATO nations to that activity has also been endorsed by the NAC on a case-by-case basis; and

(iii) the ACO Security Authority (SHAPE J2) shall implement an authoritative and auditable process for the release of classified information;

(d) the Mission Commander for an operation involving non-NATO Troop Contributing Nations, as endorsed by the NAC, for information classified up to and including NS that has already been determined as releasable to the mission (xFOR), under the following conditions :

(i) the information shall be related specifically to the Mission;

(ii) the information shall be limited to tactical information related to an ongoing operation and deemed necessary for the successful conduct of the ongoing operation;

(iii) the Mission Security Authority shall implement an authoritative and auditable process for the release of classified information; and

(iv) the NOS, in close co-ordination with SHAPE J2, reserves the right to conduct inspections of the security arrangements in place; and

(e) the NPLO, for NATO classified information originated by and belonging to one or more of the nations participating in the NPLO.

38. Authority for release shall only be delegated to an appropriate subject-matter committee on which the originator(s) is/are represented. If the originator(s) cannot be established, the appropriate subject-matter committee shall assume the responsibility of the originator. Authority for release may be delegated to the lowest committee level best suited to evaluate the importance of the classified information.

39. With the exceptions applying to NR information stated in paragraphs 37(a) and (b) above, delegated release authorities cannot further delegate their powers, although they can entrust subordinate bodies with the implementation of the release decision.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



40. NATO civil and military bodies shall keep control records of information classified CONFIDENTIAL and above which they have released to non-NATO recipients. These records shall be subject to inspection by the appropriate NATO security authority (for example, NOS, SHAPE J2).

**Administrative Arrangements for the Implementation of a Security Agreement**

41. The completion of the administrative arrangements shall be confirmed by a security survey carried out by the NOS of the relevant agencies of the non-NATO recipient. The security survey shall establish the ability of the non-NATO recipient to comply with the provisions of the Security Agreement and with the minimum standards.

42. The NOS shall produce a report of the survey and transmit a copy to the Security Authority of the non-NATO recipient. The original report shall be filed in the NOS and made available, upon request, to NATO member nations. The NATO Security Committee shall be provided with a written summary of the results of the NOS survey. The conclusion drawn from the survey as to the ability of the non-NATO recipient to protect NATO classified information shall be communicated by the NOS to the relevant NATO bodies and to NATO member nations.

43. The NOS shall carry out periodic security surveys, at least once every two years, of the relevant agencies of the non-NATO recipients to ensure that the non-NATO recipient continues to be compliant with the provisions of the Security Agreement and with the minimum standards.

44. Where a Security Assurance has been provided to NATO in respect to the protection of released classified information, an annual re-validation of that Security Assurance shall be provided, as appropriate, in accordance with the assessed continued need to receive information. The NOS shall also assess whether or not it would be more appropriate to negotiate a Security Agreement in lieu of the Security Assurance. The NOS shall keep the record of validated Security Assurances, which shall also comprise the grounds for such re-validation. The NATO member nations, on request, shall be provided with a copy of this record.

**Supporting Directive on the Security of Information**

45. The supporting security of information directive contains, inter alia, the :

(a) procedures for the release of NATO classified information to non-NATO recipients;

(b) specific release procedures for NATO Production and Logistics Organisations (NPLOs), international organisations and Combined Joint Task Forces (CJTFs);

DECLASSIFIED/DECLASSIFIEE - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(c) minimum standards required for the handling and protection of NATO classified information released to non-NATO recipients. The minimum standards apply to any non-NATO recipient, regardless of whether a Security Agreement has been concluded with NATO or a Security Assurance provided to NATO;

(d) detailed administrative arrangements to be implemented by all non-NATO recipients; and

(e) samples of the Security Assurance, the Personnel Security Clearance Certificate and the Certificate of Security Clearance.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



# ENCLOSURE "F"

## Communication and Information System Security

## 1. INTRODUCTION

1.1. This Enclosure sets out the policy and minimum standards for the protection of NATO classified information, and supporting system services and resources[1] in communication, information and other electronic systems storing, processing or transmitting NATO classified information.

1.2. This Enclosure supports the NATO Information Management Policy and complements the Policy on Management of Non-Classified NATO Information which addresses the basic principles and standards to be applied within NATO civil and military bodies and NATO member nations for the protection of non-classified NATO information.

1.3. Communication and Information System Security (CIS Security) is one of the elements of Information Assurance (Figure 1) and is defined as the application of security measures for the protection of communication, information and other electronic systems[2], and the information that is stored, processed or transmitted[3] in these systems with respect to confidentiality, integrity, availability, authentication and non-repudiation.

1.4. In order to achieve the security objectives of confidentiality, integrity, availability, authentication and non-repudiation[4] for classified information handled in these CIS, a balanced set of security measures (physical, personnel, information and CIS) shall be implemented to create a secure environment in which to operate a CIS. Where classified information is handled by industry in contracts, additional specific industrial security measures shall be applied in accordance with Enclosure G of this C-M and the supporting industrial security directive.

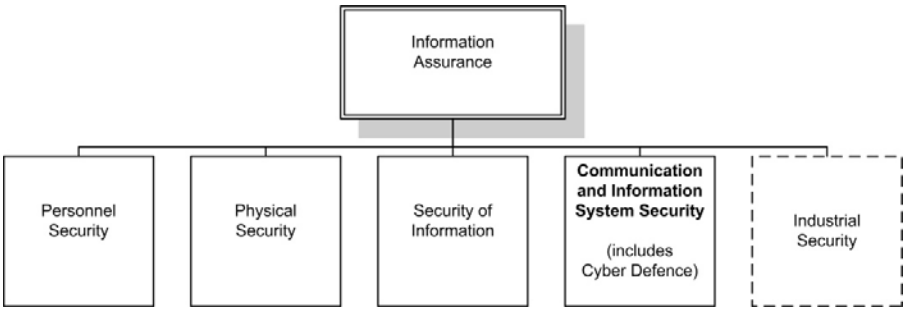



Figure 1 - Relationship between Information Assurance and CIS Security

1 Supporting System Services and Resources - those services and resources required to ensure that the security objectives of the CIS are achieved; to include, for example, cryptographic products and mechanisms, COMSEC materials, directory services, and environmental facilities and controls.

2 Hereafter referred to within this Enclosure as CIS.

3 Hereafter referred to within this Enclosure as handled.

4 Hereafter referred to within this Enclosure as Security Objectives

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



1.5. The "Primary Directive on CIS Security", which is published by the SC and the C3B in support of this policy, addresses the CIS Security activities in the CIS life-cycle, and the CIS Security responsibilities of committees, and NATO civil and military bodies. The "Primary Directive on CIS Security" is supported by directives addressing CIS Security management (including security risk management, security accreditation, security-related documentation, and security review / inspection) and CIS Security technical and implementation aspects (including computer and local area network (LAN) security, interconnection of networks security, cryptographic security, transmission security, and emission security).

## 2. SECURITY OBJECTIVES

2.1. To achieve adequate security protection of NATO classified information handled in CIS, a balanced set of security measures (physical, personnel, information and CIS) shall be identified and implemented to create a secure environment in which a CIS operates, and to meet the following security objectives:

(a) to ensure the confidentiality of information by controlling the disclosure of, and access to, NATO classified information, and supporting system services and resources;

(b) to ensure the integrity of NATO classified information, and supporting system services and resources;

(c) to ensure the availability of NATO classified information, and supporting system services and resources;

(d) to ensure the reliable identification and authentication of persons, devices and services accessing CIS handling NATO classified information; and

(e) to ensure appropriate non-repudiation for individuals and entities having processed the information.

2.2. NATO classified information and supporting system services and resources, shall be protected by a minimum set of measures aimed at ensuring general protection against commonly encountered problems (whether accidental or intentional) known to affect all systems and supporting system services and resources. Additional measures shall be taken, appropriate to the circumstances, where a security risk assessment has established that NATO classified information and/or supporting system services and resources are subject to increased risks from specific threats and vulnerabilities.

2.3. Independent of the security classification of the NATO information being handled, NATO security authorities shall assess the risks and the level of damage done to NATO if the measures to achieve the non-confidentiality security objectives fail. The minimum set of measures for non-confidentiality services shall be determined in accordance with directives supporting this policy.

## 3. SECURITY ACCREDITATION

3.1. The extent to which the security objectives are to be met, and the extent to which CIS Security measures are to be relied upon for the protection of NATO classified information and supporting system services and resources shall be determined during the process of establishing the security requirement. The security accreditation process shall determine that an adequate level of protection has been achieved, and is being maintained.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



3.2. All CIS handling NATO classified information shall be subject to a security accreditation process, addressing the Security Objectives.

## 4. PERSONNEL SECURITY

4.1. Individuals authorised access to NATO classified information in any form shall be security cleared, where appropriate, taking account of their aggregate responsibility for achieving the Security Objectives of the information and the supporting system services and resources. This includes individuals who are authorised access to supporting system services and resources, or who are responsible for their protection, even if they are not authorised access to the information handled by the system.

## 5. PHYSICAL SECURITY

5.1. Areas in which NATO classified information is presented or handled using information technology, or where potential access to such information is possible, shall be established such that the aggregate requirement for the Security Objectives is met.

## 6. SECURITY of INFORMATION

6.1. All classified computer storage media shall be properly identified, stored and protected in a manner commensurate with the highest classification of the stored information.

6.2. NATO classified information recorded on re-usable computer storage media, shall only be erased in accordance with procedures approved by the appropriate security authority.

6.3. Approved security measures (confidentiality and non-confidentiality), implemented in accordance with directives supporting this policy, may be used to protect NATO classified information in computer storage media in such a manner as to reduce the physical security requirements commensurate with a lower classification level.

## 7. INDUSTRIAL SECURITY

7.1. A contractor facility used for contracts in which NATO classified information is handled on CIS shall be established to meet the aggregate requirement for the Security Objectives.

7.2. A consistent set of CIS security measures shall be described in contracts, Security Aspect Letters (SAL) and/or Project Security Instructions (PSI) and/or Service Level Agreements (SLA), as applicable, and be implemented by contractors to meet the NATO CIS security objectives and to protect NATO classified information and supporting services.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



## 8. SECURITY MEASURES

8.1. For all CIS handling NATO classified information, a consistent set of security measures shall be applied to meet the Security Objectives to protect information and supporting system services and resources. The security measures shall include, where appropriate, the following:

(a) a means to provide sufficient information to be able to investigate a deliberate, accidental or attempted compromise of the security objectives of classified information and supporting system services and resources, commensurate with the damage that would be caused;

(b) a means to reliably identify and authenticate persons, devices and services authorised access. Information and material which controls access to a CIS shall be controlled and protected under arrangements commensurate with the information to which it may give access. On NATO CIS strong authentication mechanisms for persons shall be implemented;

(c) a means to control disclosure of, and access to, NATO classified information and supporting system services and resources, based upon the need-to-know principle;

(d) a means to verify the integrity and origin of NATO classified information, and supporting system services and resources;

(e) a means to maintain the integrity of NATO classified information and supporting system services and resources;

(f) a means to maintain the availability of NATO classified information and supporting system services and resources;

(g) a means to control the connection of CIS handling NATO classified information;

(h) a determination of the confidence to be placed in the protection mechanisms of CIS Security;

(i) a means to assess and verify the proper functioning of the protection mechanisms of CIS Security over the life-cycle of the CIS;

(j) a means to investigate user and CIS activity;

(k) a means to provide non-repudiation assurances that the sender of information is provided with proof of delivery and the recipient is provided proof of the sender's identity; and

(l) a means to protect stored NATO classified information where the physical security measures do not meet the minimum standards.

8.2. Security management mechanisms and procedures shall be in place to deter, prevent, detect, withstand, and recover from, the impacts of incidents affecting the Security Objectives of NATO classified information and supporting system services and resources, including the reporting of security incidents.

8.3. The security measures shall be managed and implemented in accordance with directives supporting this policy.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



## 9. SECURITY RISK MANAGEMENT

9.1. CIS handling NATO classified information, in NATO civil and military bodies, shall be subject to security risk management, including security risk assessment, in accordance with the requirements of directives supporting this policy.

9.2. Security risk management of NATO CIS shall ensure continuous assessment of system vulnerabilities and security compliance and shall move towards dynamic risk management to be able to face effectively the challenges posed by today's complex operational scenarios and multifaceted threat environments.

## 10. ELECTROMAGNETIC TRANSMISSION [5] of NATO CLASSIFIED INFORMATION

10.1. When NATO classified information is transmitted electromagnetically, special measures shall be implemented to achieve the Security Objectives of such transmissions. NATO authorities shall determine the requirements for protecting transmissions from detection, interception or exploitation.

## 11. CRYPTOGRAPHIC SECURITY

11.1. When cryptographic products or mechanisms are required to provide confidentiality and non-confidentiality protection, whether during information transmission, processing or storage (data at rest), such products or mechanisms shall be specifically approved for the purpose and specific cryptographic requirements for physical, procedural and technical measures shall be implemented to achieve the required Security Objectives.

11.2. Data at rest shall be protected to a level adequate to the required Security Objectives, and, where cryptographic products and mechanisms are used, the requirements for cryptographic security shall be in accordance with the relevant NATO Technical and Implementation Directives.

11.3. During transmission, the confidentiality of information classified NS and above shall be protected by cryptographic products or mechanisms approved by the NATO Military Committee (NAMILCOM).

11.4. During transmission, the confidentiality of information classified NC or NR shall be protected by cryptographic products or mechanisms approved by either the NAMILCOM or a NATO member nation.

11.5. During transmission, the non-confidentiality requirements shall be assured in accordance with the communications system's operational requirement. The evaluation requirements and approval authority, for non-confidentiality mechanisms based on cryptography, shall be identified and agreed in conjunction with the specification of such mechanisms in the operational requirement, as agreed in technical directives.

[5] The term "electromagnetic transmission" covers transmission having both an electrical and magnetic character or properties, and includes, inter alia, visible light, radio waves, microwave, and infrared radiation.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



11.6. Under exceptional operational circumstances, information classified NC and NS may be transmitted in clear text provided each occasion is properly reported to the higher authorities. The exceptional circumstances are as follows:

(a) during impending or actual crisis, conflict, or war situations; and

(b) when speed of delivery is of paramount importance, means of encryption are not available and it is assessed that the transmitted information cannot be exploited in time to adversely influence operations.

11.7. Under exceptional operational circumstances, when speed is of paramount importance, means of encryption are not available and it is assessed that the transmitted information cannot be exploited in time to adversely influence operations, information classified NR may be transmitted in clear text.

11.8. During transmission between NATO and non-NATO nations / International Organisations (NNN/IO) CIS, the confidentiality of information classified NS and above shall be protected by cryptographic products or mechanisms approved by the NATO Military Committee (NAMILCOM).

11.9. During transmission within NNN/IO CIS, the confidentiality of information classified NS and above shall be protected by cryptographic products or mechanisms approved by the NATO Military Committee (NAMILCOM).

11.10. Where the requirements of paragraphs 11.8 and 11.9 above cannot be met, NATO and an IO may reach agreement on the mutual acceptance of each others' evaluation, selection and approval processes for cryptographic products or mechanisms authorised for the protection in transmission of NS information or IO information of the equivalent classification level. The conditions for such acceptance are set out in paragraph 11.12 below.

11.11. In exceptional circumstances, in order to support specific operational requirements, and where the requirements of paragraphs 11.8 and 11.9 above cannot be met, NATO may agree the NNN's evaluation, selection and approval processes for cryptographic products or mechanisms authorised for the protection in transmission of NS information or NNN information of the equivalent classification level. The conditions for such agreement are set out in paragraph 11.12 below.

11.12. The following conditions are applicable in respect to the scenarios described at paragraphs 11.10 and 11.11 above:

(a) the NNN/IO shall have a Security Agreement with NATO and be certified by the NATO Office of Security (NOS) that they can appropriately protect released NATO classified information;

(b) each NNN/IO shall be treated on a case-by-case basis; and the basis of any acceptance / agreement shall be set out in the security arrangements supporting the Security Agreement between NATO and the NNN/IO;

(c) the terms of any such acceptance / agreement shall be approved by the NAMILCOM on the basis of an objective assessment carried out by the NOS, working in conjunction with the NAMILCOM Communications and Information Systems Security and Evaluation Agency (SECAN), the C3B Information Assurance and Cyber Defence Capability Panel and the NATO HQ C3 Staff, of the capability of the NNN/IO to perform cryptographic evaluations that meet requirements equivalent to those used within NATO for the cryptographic protection of NS information; and

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



(d) the NOS, in conjunction with SECAN and the NATO HQ C3 Staff, shall satisfy themselves, through verification and periodic re-verification, that the NNN/IO has in place appropriate structures, rules and procedures for the evaluation, selection, approval and control of cryptographic products and mechanisms, and that those structures, rules and procedures are being effectively and securely applied in practice.

11.13. Where acceptance / agreement is reached in accordance with the conditions set out in paragraph 11.12 above, the confidentiality of information classified NS may be protected by either cryptographic products or mechanisms approved by the NATO Military Committee (NAMILCOM) or cryptographic products or mechanisms approved by the NCSA (or equivalent authority) of the NNN/IO for the protection of the equivalent classification level.

11.14. During transmission between NATO and NNN/IO CIS and within NNN/IO CIS, the confidentiality of information classified NC or NR shall be protected by cryptographic products or mechanisms evaluated and approved by an appropriate authority. The appropriate authority may be the NAMILCOM, the NCSA of a NATO member nation or the equivalent authority of the NNN/IO, provided that the NNN/IO has appropriate structures, rules and procedures in place for the evaluation, selection, approval and control of such products or mechanisms, and that those structures, rules and procedures are being effectively and securely applied in practice. The structures, rules and procedures shall be agreed between the NAMILCOM and the NNN/IO.

11.15. The sensitive nature of the cryptomaterial used to protect NATO classified information necessitates the application of special security precautions beyond those required for the protection of other NATO classified information.

11.16. The protection which shall be afforded to cryptomaterial shall be commensurate with the damage that may be caused should that protection fail. There shall be positive means to assess and verify the protection and proper functioning of the cryptographic products and mechanisms, and the protection and control of cryptographic information (e.g. implementation details and associated documentation).

11.17. In recognition of the particular sensitivity of cryptographic information, special regulations and bodies shall exist within NATO and within each member nation to govern the receipt, control and dissemination of NATO cryptographic information to specially certified persons.

11.18. Special procedures shall also be followed which regulate the sharing of technical information, and which regulate the selection, production and procurement of cryptographic products and mechanisms.

## 12. EMISSION SECURITY

12.1. Security measures shall be implemented to protect against the compromise of information classified NC and above through unintentional electromagnetic emissions. The measures shall be commensurate with the risk of exploitation and the sensitivity of the information.

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



## 13. SPECIFIC CIS SECURITY RESPONSIBILITIES

### 13.1. NATO Military Committee (NAMILCOM)

13.1.1. The NAMILCOM's responsibilities on CIS Security include the security approval and release of cryptographic equipment and participating in the evaluation and selection of cryptographic products and mechanisms for standard NATO use. The four nationally manned agencies of the Military Committee (SECAN, DACAN, EUSEC and EUDAC) provide advice and support on CIS Security to the NAMILCOM, to the SC, to the C3B and, as appropriate, to their sub-structures, to member nations and to other NATO organisations.

### 13.2. C3 Board (C3B)

13.2.1. As the senior Consultation, Command and Control (C3) policy committee within the Alliance, the C3B supports the NAMILCOM and the NATO political authorities in their validation process for C3 capabilities and projects by reviewing operational C3 requirements. The C3B is responsible for the provision of secure and interoperable NATO-wide C3 systems. Staff support to the C3B is provided by the NATO HQ C3 Staff (NHQC3S).

### 13.3. NATO Cyber Defence Management Board (CDMB)

13.3.1 The CDMB is the cyber defence coordination body providing strategic planning and direction for the implementation of the Cyber Defence Policy and facilitating cooperation with Allies. The CDMB reports to and receive political guidance from the NAC through the Defence Policy and Planning Committee in reinforced format (DPPC(R)). The CDMB is supervised by Allies through the C3B on C3 policy and implementation aspects of cyber defence. CDMB consults on specific subject matters through the appropriate NATO committees.

### 13.4. National CIS Security Authority (NCSA)

13.4.1. Each NATO and non-NATO nation, where applicable to the latter, shall identify an NCSA, which may be established as an agency in the national security infrastructure. The NCSA is responsible for :

(a) controlling cryptographic technical information related to the protection of NATO information within their nation;

(b) ensuring that cryptographic systems, products and mechanisms for protecting NATO information are appropriately selected, operated and maintained;

(c) ensuring that CIS security products for protecting NATO information are appropriately selected, operated and maintained within their nation;

(d) communicating on NATO communications security and technical matters on CIS Security, both civil and military, with appropriate NATO and national bodies; and

(e) identifying a National TEMPEST Authority, as appropriate.

13.4.2. NCSAs work in co-ordination with their NSA(s).

DECLASSIFIED - PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE



13.5. **National Distribution Authority (NDA)**

13.5.1. Each NATO and non-NATO nation, where applicable to the latter, shall identify an NDA, which may be established as an agency in the national security infrastructure, which is responsible for the management of NATO cryptomaterial within their nation and shall ensure that appropriate procedures are enforced and channels established for the comprehensive accounting, secure handling, storage, distribution and destruction of all cryptomaterial.

13.5.2. NDAs work in co-ordination with their NSA(s).

13.6. **Security Accreditation Authority(s)**

13.6.1. Each NATO and non-NATO nation, where applicable to the latter, shall identify a security accreditation authority(s) which is responsible for the security accreditation of the following :

(a) national CIS handling NATO classified information; and

(b) NATO CIS operating within national bodies / organisations, as appropriate for non-NATO Nations.

13.6.2. Where a NATO civil or military body is established within a NATO nation, the NATO CIS shall be subject to security accreditation by a NATO SAA. In this case, the security accreditation may be co-ordinated with the appropriate national security accreditation authority.

13.7. **NATO Security Accreditation Authority (SAA)**

13.7.1. There are three NATO SAAs which are responsible for the security accreditation of NATO CIS handling NATO classified information. The SAA shall be the Director, NATO Office of Security and the Strategic Commanders, or their delegated / nominated representative(s), dependent upon the CIS to be accredited.

13.7.2. The NATO CIS Security Accreditation Board, composed of the NATO SAAs as identified in the paragraph above, shall have security accreditation oversight for all NATO CIS handling NATO classified information to ensure a corporate and consistent approach to security of NATO CIS. The NSAB Terms of Reference shall be subject to approval by the Security Committee.

13.8. **Security Authority for NNN**

13.8.1. The NNN shall appoint a security authority to be responsible for the security provisions of the present Enclosure and the oversight of the NNN Authorities with specific CIS Security responsibilities for national CIS handling NATO classified information (including NCSA, NDA and SAAs).

# ENCLOSURE “G”

# CLASSIFIED PROJECT AND INDUSTRIAL SECURITY

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## INTRODUCTION

1. This Enclosure deals with security aspects of industrial operations that are unique to the negotiation and letting of contracts involving NATO classified information and their performance by industry, including the release of NATO classified information during pre-contract negotiations and contract performance. This Enclosure sets out the security policy for:

(a) the security requirements for tendering, negotiation and letting of contracts involving NATO classified information;

(b) contracts involving NATO classified information with contractors in non-NATO nations

(c) the industrial security clearances for contracts involving NATO classified information (Facility Security Clearances (FSCs) and Personnel Security Clearances (PSC));

(d) the release of NATO classified information in contracting;

(e) the handling of NATO classified information in Communication and Information Systems (CIS);

(f) International Visit Control Procedures (IVCP); and

(g) the international transmission and transportation of NATO classified material;

2. This Enclosure is supported by the Directive on Classified Project and Industrial Security which sets out the detailed requirements and procedures.

## TENDERING, NEGOTIATION AND LETTING OF CONTRACTS INVOLVING NATO CLASSIFIED INFORMATION

3. The prime contract for a NATO programme/project shall be negotiated and awarded by a NATO Programme/Project Agency/Office (NPA/NPO). An FSC shall be required for all Contractors involved in contracts that require the Contractor’s facility to manage, generate or have access to classified information NATO CONFIDENTIAL (NC) and above. For contracts classified NATO RESTRICTED (NR), an FSC is not required.

4. The NPA/NPO or other contracting authority which initiates the contract shall ensure that Contractor’s facilities hold an appropriate FSC for the specific phase of the contract. The contracting authority shall verify that Contractor’s personnel accessing classified information NC or above at the premises of the contracting authority hold the appropriate PSC.

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

5. After the prime contract has been let, a prime Contractor may negotiate sub-contracts with other Contractors, i.e., Sub-contractors. These Sub-contractors may also negotiate sub-contracts with other Sub-contractors. If these sub-contracts require access to information classified NC and above, the facility and personnel security requirements identified in the "Industrial Security Clearances For NATO Contracts" section of this Enclosure and in the Directive on Classified Project and Industrial Security shall apply. If a potential Sub-contractor is under the jurisdiction[1] of a non-NATO nation *prior* permission to negotiate a sub-contract shall be obtained from the NPA/NPO or other contracting authority respectively. If the NPA/NPO has placed restrictions on the award of contracts to NATO-nations that are not participants in a programme/project, the NPA/NPO shall be requested to consider and give permission prior to contract discussion with contractors from those nations.

6. Upon letting the contract, the NPA/NPO or other contracting authority shall notify the NSA/DSA of the Contractor, and ensure that the Security Aspect Letter (SAL) and/or the Project Security Instruction (PSI), as applicable, is provided to the prime Contractor, with the contract.

**SECURITY REQUIREMENTS FOR CONTRACTS INVOLVING NATO CLASSIFIED INFORMATION**

7. The prime Contractor and Sub-contractors shall be contractually required, under penalty of termination of their contract, to take all measures prescribed by the NSAs/DSAs for protecting all NATO classified information generated by or entrusted to the Contractor, or embodied in articles manufactured by the Contractor.

(a) Contracts for major programme/projects involving NATO classified information shall contain a PSI as an annex; a "Project Security Classification Guide" shall be a part of the PSI. All other contracts involving NATO classified information shall include, as a minimum, a SAL, which may be a PSI that is reduced in scope. In the latter case, the Programme/Project Security Classification Guide may be referred to as a "Security Classification Checklist".

The PSI supplements the NATO security policies and requirements, establishes specific security procedures associated with the NATO programme/project concerned and assigns responsibilities for the implementation of security measures concerning classified information.

(b) For contracts involving only NR information specific regulations have been established in the Directive on Classified Project and Industrial Security, in particular in its Appendix 4 "Contract Security Clause for Tenders and Contracts involving NATO RESTRICTED Information".

8. The classification for programme/project elements of information associated with possible sub-contracts shall be based on the Programme/Project Security Classification Guide.

---

1 Power to exercise authority over a subject matter or a territory/geographic area

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## CONTRACTS INVOLVING NATO CLASSIFIED INFORMATION *WITH CONTRACTORS* IN NON-NATO NATIONS

9. The letting of contracts involving NATO classified information with Contractors in non-NATO nations constitutes release of information and has to be in accordance with Enclosure “E” to C-M(2002)49, the Directive on Security of Information and the Directive on Classified Project and Industrial Security. The release shall always be with the consent of the relevant originator(s).

10. Contracts involving NATO classified information with Contractors in non-NATO nations require the existence of a bilateral Security Agreement/Arrangement between NATO or a contracting/sponsoring NATO nation and the non-NATO nation where the Contractor is under the jurisdiction of a NSA/DSA or other competent authority with the authority to commit the Contractor to provide the required protection. If the contract is governed by a bilateral Security Agreement/Arrangement between a contracting/sponsoring NATO nation and a non-NATO nation, the NATO nation shall provide a written security assurance to NATO confirming that the NATO classified information provided is governed under the scope of that Security Agreement/Arrangement. A copy of the assurance shall be provided to the NOS and the relevant NPO/NPA.

11. The undertaking of placing a contract to a Contractor of a non-NATO nation shall follow the procedures as established in the Directive on Classified Project and Industrial Security.

12. For non-NATO nations, an appropriate security authority(s) shall be identified that fulfils the equivalent functions of the NSA/DSA in a NATO nation.

## INDUSTRIAL SECURITY CLEARANCES FOR NATO CONTRACTS

### General

13. The policy described in subsequent paragraphs for facilities and individuals apply to contracts and sub-contracts.

### Facility Security Clearances (FSC)

14. The NSA/DSA of each NATO nation is responsible for ensuring that any facility under its jurisdiction which will require access to information classified NC and above has adopted the protective security measures necessary to qualify for an FSC. In granting an FSC, the NSA/DSA shall ensure that they have the means to be advised of any circumstances that could have a bearing upon the viability of the clearance granted.

15. The assessment to be made prior to issuing an FSC shall be in accordance with the requirements and criteria set out in the supporting Directive on Classified Project and Industrial Security in addition to any applicable national laws and regulations.

16. A bidder, not holding an appropriate FSC as required by the potential contract/subcontract shall not be automatically excluded from the competition. The contracting authority should make all efforts in restricting the classification level of the information required to be provided to bidders to the lowest possible level still permitting an informed and qualified response to the invitation to tender. However, the tender document shall advise on the requirement for an appropriate FSC prior to the award of the contract/subcontract.

17. Scenarios identifying FSC requirements are provided in the supporting Directive on Classified Project and Industrial Security.

18. An FSC or PSC is not required for contracts or access to information classified NR. A nation which, under its National security laws and regulations, requires an FSC for a contract or sub-contract classified NR shall not discriminate against a Contractor from a nation not requiring an FSC , but shall ensure that the contractor has been informed of its responsibilities in respect to the protection of the information, and obtains an acknowledgement of those responsibilities.

**Personnel Security Clearances for Facility Employees**

19. The facility’s employees who require access to NATO classified information NC and above shall hold an appropriate PSC. The issuing of PSCs shall be in accordance with Enclosure “C” to C-M(2002)49, the Directive on Personnel Security and the Directive on Classified Project and Industrial Security.

20. Applications for the security clearance for employees of Contractor facilities shall be made to the NSA/DSA which is responsible for the facility. In submitting the request for verification or initiation of a PSC, the facility shall include the level of NATO classified information to which the employee will have access.

21. If a facility wishes to employ a citizen of a non-NATO nation in a position that requires access to NATO classified information, it is the responsibility of the NSA/DSA of the nation which has jurisdiction over the hiring facility, to carry out the security clearance procedure prescribed herein, and determine that the individual can be granted access in accordance with the requirements of Enclosure “C”, the Directive on Personnel Security and the Directive on Classified Project and Industrial Security.

## RELEASE OF NATO CLASSIFIED INFORMATION IN CONTRACTING

22. The release of NATO classified information in contracting can constitute either release to non-NATO Nations and International Organisations or release to non-Programme/Project participants from NATO Nations. The release shall be with the consent of the relevant NPA/NPO and/or originator, as applicable, and in accordance with other relevant enclosures to the NATO Security Policy, the Directive on Security of Information as well as the Directive on Classified Project and Industrial Security.

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## THE HANDLING OF CLASSIFIED INFORMATION IN COMMUNICATION AND INFORMATION SYSTEMS (CIS)

23. Only appropriately security accredited CIS shall be used for the storing, processing or transmitting (called hereafter “handling") of NATO classified information. Enclosure “F” to C-M(2002)49, the “Primary Directive on CIS Security” (AC/35-D/2004), the “INFOSEC Management Directive for CIS” (AC/35-D/2005) and all relevant Technical and Implementation Directives on CIS Security (AC/322 documents) provide further policy and directions for the conformant implementation of CIS handling NATO classified information.

24. The security accreditation of CIS handling NR information may be delegated to Contractors according to national security laws and regulations. Where this delegation is exercised, the relevant NSAs/DSAs/SAAs shall retain the responsibility for the protection of NR information handled by the Contractor and the right to inspect the security measures taken by the Contractors. In addition, the Contractor shall provide the Contracting Authority and, where appropriate, the security authority as established in the Directive on Classified Projects and Industrial Security with a statement of compliance certifying that the CIS handling NR information has been accredited in compliance with the policy on Security within NATO and its supporting directives on CIS Security.

## INTERNATIONAL VISIT CONTROL PROCEDURES (IVCP)

25. IVCP apply to international visits by representatives of NATO Nations, NATO Civil and Military Bodies, Contractors and Sub-Contractors involving NATO classified information. They also apply to representatives of a Non NATO Nation including Contractors/Sub-Contractors of such Nation if the Nation has adopted the IVCP.

26. Visits involving access to NATO information classified NC and above or unescorted access to security areas shall be approved by the NSA/DSA. Visits involving access to NU[2] or NR information may be arranged directly between the sending and receiving facility without formal requirements.

27. Detailed arrangements for the conduct of International Visits are laid down in the Directive on Classified Project and Industrial Security.

## PERSONNEL ON LOAN WITHIN A NATO PROJECT/ PROGRAMME

28. When an individual who has been cleared for access to NATO classified information is to be loaned from one facility to another in the same NATO programme/project, but in a different NATO nation, the individual’s parent facility shall request its NSA/DSA to provide a NATO Personnel Security Clearance Certificate for the individual to the NSA/DSA of the facility to which he is to be loaned. The individual on loan shall be assigned using the international visit request procedures set out in the Directive on Classified Project and Industrial Security, and in accordance with National security laws and regulations.

2 NU is not a NATO security classification

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE / DÉCLASSIFIÉ - MIS EN LECTURE PUBLIQUE

## INTERNATIONAL TRANSMISSION AND TRANSPORTATION OF NATO CLASSIFIED MATERIAL

### Security Principles Applicable to all Forms of Transportation

29. The following principles shall be enforced when examining proposed security arrangements for the international transportation of consignments of classified material:

(a) security shall be assured at all stages during the transportation and under all circumstances, from the point of origin to the ultimate destination;

(b) the degree of protection accorded to a consignment shall be determined by the highest classification level of material contained within it;

(c) an FSC shall be obtained, where required, for companies providing transportation. In such cases, personnel handling the consignment shall be issued an PSC in compliance with the provisions of this Enclosure;

(d) journeys shall be point-to-point to the extent possible, and shall be completed as quickly as circumstances permit; and

(e) care shall be exercised to arrange routes only through NATO nations. Routes through non-NATO nations should only be undertaken when authorised by the NSA/DSA having jurisdiction over the consignor and in accordance with the supporting Directive on Security of Information.

30. Arrangements for consignments of classified material shall be stipulated for each programme/project. However, such arrangements shall ensure that there is no likelihood of unauthorized access to classified material.

31. The security standards for the international transportation of NATO classified material can be found in the supporting Directive on Security of Information. However, the detailed requirements for the hand carriage of NATO classified material, carriage of classified material by commercial courier companies, security guards and escorts, and the transportation of explosives, propellants or other dangerous substances are set out in the supporting Directive on Classified Project and Industrial Security.

DECLASSIFIED-PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DÉCLASSIFIÉ-MIS EN LECTURE PUBLIQUE

# GLOSSARY

| | |
|---|---|
| Accountable Information | All information classified CTS and NS and all Special Category Information (such as ATOMAL). |
| Authentication | Authentication is the act of verifying the claimed identity of an entity. |
| Availability | The property of information and material being accessible and usable upon demand by an authorised individual or entity. |
| Breach of security | An act or omission, deliberate or accidental, contrary to NATO Security Policy and supporting directives, that results in the actual or possible compromise of NATO classified information or supporting services and resources (including, for example, classified information lost while being transported; classified information left in an unsecured area where uncleared persons have unescorted access; an accountable document cannot be found; classified information has been subjected to unauthorised modification; destroyed in an unauthorised manner or, for CIS, there is a denial of service). |
| Classified Information | Any information (namely, knowledge that can be communicated in any form) or material determined to require protection against unauthorised disclosure and which has been so designated by a security classification. |
| Communication and Information System Security (CIS Security) | The application of security measures for the protection of communication, information and other electronic systems, and the information that is stored, processed or transmitted in these systems with respect to confidentiality, integrity, availability, authentication and non-repudiation. |
| Competent Authority | An authority identified by the NSA of a NATO nation which is authorised to carry out personnel security clearances in order to give their nationals access to NATO classified information. |
| Compromise | Compromise denotes a situation when - due to a breach of security or adverse activity (such as espionage, acts of terrorism, sabotage or theft) - NATO classified information has lost its confidentiality, integrity or availability, or supporting services and resources have lost their integrity or availability. This includes loss, disclosure to unauthorised individuals (e.g. through espionage or to the media) unauthorised modification, destruction in an unauthorised manner, or denial of service. |
| Confidentiality | The property that information is not made available or disclosed to unauthorised individuals or entities. |
| Consignee | The contractor, facility or other organisation receiving material from the consignor. |
| Consignor | The contractor, facility or other organisation responsible for organising and dispatching material. |
| Contract | A legally enforceable agreement to provide goods or services. |

DECLASSIFIED-PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DÉCLASSIFIÉ-MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| Contractor | An industrial, commercial or other entity that agrees to provide goods or services. |
| Courier | A person officially assigned to hand-carry material. |
| Cryptomaterial | Includes cryptographic algorithms and cryptographic hardware - and software-modules and products including implementation details and associated documentation and keying material (for both, symmetric and asymmetric cryptographic mechanisms). |
| Designated Security Authority (DSA) | An authority responsible to the National Security Authority (NSA) of a NATO nation which is responsible for communicating to industry the national policy in all matters of NATO industrial security policy and for providing direction and assistance in its implementation. In some countries, the function of a DSA may be carried out by the NSA. |
| Document | Any recorded information regardless of its physical form or characteristics, including, without limitation, written or printed matter, data processing cards and tapes, maps, charts, photographs, paintings, drawings, engravings, sketches, working notes and papers, carbon copies or ink ribbons, or reproductions by any means or process, and sound, voice, magnetic or electronic or optical or video recordings in any form, and portable IT equipment with resident computer storage media, and removable computer storage media. |
| Dynamic risk management | The ability to perform risk management in a way that the risk of using a CIS is continuously assessed, any change in the context in which the CIS operates is reflected in the risk signature dynamically and the security countermeasures, most appropriate to the situation, are applied timely. |
| Escorts | Armed or unarmed national police, military, or other government personnel. Their function is to facilitate the secure movement of the material, but they do not have direct responsibility in matters of the protection of the material itself. |
| Facility | An installation, plant, factory, laboratory, office, university or other educational Institution, or commercial undertaking, including any associated warehouses, storage areas, utilities and components which, when related by function and location, form an operating entity. |
| Facility Security Clearance (FSC) | An administrative determination by a NSA/DSA that, from a security viewpoint, a facility can afford adequate security protection to NATO classified information of a specified classification or below, and its personnel who require access to NATO classified information have been properly cleared and briefed on NATO security requirements necessary to perform on the NATO classified contracts. |
| Guards | Civilian (Government or participating contractor employees) or military personnel who may be armed or unarmed. They may be assigned for security guard duties only or may combine security guard duties with other duties. |

DECLASSIFIED-PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DÉCLASSIFIÉ-MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| Host Nation | General :<br>the nation in which a NATO civil or military body is located.<br>Industrial security :<br>the nation designated by an official body of NATO to act as the governmental agency to contract for the performance of a NATO prime contract. Nations in which sub-contracts are performed are not referred to as host nations. |
| Information | Knowledge that can be communicated in any form. |
| Information Assurance | Information shall be protected by applying the principle of Information Assurance, which is described as the set of measures to achieve a given level of confidence in the protection of communication, information and other electronic systems, non-electronic systems, and the information that is stored, processed or transmitted in these systems with respect to confidentiality, integrity, availability, non-repudiation and authentication. |
| Infraction | A security infraction is an act or omission, deliberate or accidental, contrary to NATO Security Policy and supporting directives that does not result in the actual or possible compromise of NATO classified information. (e.g. classified information left unsecured inside a secure facility where all persons are appropriately cleared, failure to double wrap classified information, etc.). |
| Integrity | The property that information (including data, such as cipher text) has not been altered or destroyed in an unauthorised manner. |
| International Visits | Visits made by individuals subject to one NSA/DSA or belonging to a NATO body, to facilities or bodies subject to another NSA/DSA or to NATO, which will require, or may give rise to access to NATO classified information or where, regardless of the level of classification involved, national legislation governing the establishment or body to be visited in support of NATO approved related activities requires that such visits shall be approved by the relevant NSA/DSA. All NATO civil and military bodies fall within the security jurisdiction of NATO. |
| Life-cycle | Life cycle of information encompasses the stages of planning, collection, creation or generation of information; its organisation, retrieval, use, accessibility and transmission; its storage and protection; and, finally, its disposition through transfer to archives or destruction. |
| Major Programme/Project | A programme or project of major significance, normally involving more than two nations and security measures that extend beyond the normal basic requirements described in NATO Security Policy. |
| Material | Material includes documents and also any items of machinery, equipment/components, weapons or tools, either manufactured or in the process of manufacture. |
| Nationals | Nationals includes “nationals of a Kingdom”, “citizens of a State”, and ”landed immigrants in Canada”. “Landed immigrants in Canada” are individuals who have gone through a national screening process including residency checks, criminal records and security checks, and who are going to obtain lawful permission to establish permanent residence in the nation. |

DECLASSIFIED-PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DÉCLASSIFIÉ-MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| National Security Authority (NSA) | An authority of a NATO nation which is responsible for the maintenance of security of NATO classified information in national agencies and elements, military or civil, at home or abroad. |
| NATO | "NATO" denotes the North Atlantic Treaty Organisation and the bodies governed either by the Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organisation, National Representatives and International Staff, signed in Ottawa on 20th September, 1951 or by the Protocol on the status of International Military Headquarters set up pursuant to the North Atlantic Treaty, signed in Paris on 28th August, 1952. |
| NATO Classified Contract | Any contract issued by a NATO civil or military body or a NATO member nation in support of a NATO funded or administered programme/project that will require access to or generate NATO classified information. |
| NATO Classified Information | (a) information means knowledge that can be communicated in any form<br>(b) classified information means information or material determined to require protection against unauthorised disclosure which has been so designated by a security classification<br>(c) the word "material" includes documents and also any items of machinery or equipment or weapons either manufactured or in the process of manufacture<br>(d) the word "document" means any recorded information regardless of its physical form or characteristics, including, without limitation, written or printed matter, data processing cards and tapes, maps, charts, photographs, paintings, drawings, engravings, sketches, working notes and papers, carbon copies or ink ribbons, or reproductions by any means or process, and sound, voice, magnetic or electronic or optical or video recordings in any form, and portable IT equipment with resident computer storage media, and removable computer storage media. |
| NATO Military Committee (NAMILCOM) | The highest military authority in NATO; the NAMILCOM is responsible for the overall conduct of military affairs. The NAMILCOM is responsible for endorsing and prioritising from an operational point of view the users' requirements submitted by Strategic Commanders. |
| NATO Personnel Security Clearance | A determination that an individual is eligible to have access to NATO classified information. |
| NATO Production and Logistics Organisation (NPLO) | A subsidiary body, created within the framework of NATO for the implementation of tasks arising from that Treaty, to which North Atlantic Council grants clearly defined organisational, administrative and financial independence. It shall be comprised of a board of directors; and an executive body, composed of a General Manager and staff. |
| NATO Programme | A Council approved programme that is administered by a NATO management /office under NATO regulations. |
| NATO Project | A Council approved project that is administered by a NATO management agency/office under NATO regulations. |

*February 2013*
***Amdt. n° 9***

DECLASSIFIED-PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DÉCLASSIFIÉ-MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| NATO Project Management Agency | The executive body of a NPLO. |
| Need-to-know | See under “Principle of Need-to-know”. |
| Negotiations | The term encompasses all aspects of awarding a contract or sub-contract from the initial “notification of intention to call for bids” to the final decision to let a contract or sub-contract. |
| Non-repudiation | The measure of assurance to the recipient that shows that information was sent by a particular person or organisation and to the sender that shows that information has been received by the intended recipients |
| Open Storage Area | An area, constructed in accordance with security requirements and authorized by the head of the civil or military body for open storage of classified information. |
| Originator | The nation or international organisation under whose authority information has been produced or introduced into NATO. |
| Parent Nation | The Kingdom of which an individual is a national, or the state of which an individual is a citizen. |
| Parent National Security Authority (NSA) | The NSA of the Kingdom of which an individual is a national, or the state of which an individual is a citizen. |
| Personnel Security Clearance (PSC) | A determination that an individual is eligible to have access to classified information. |
| Prime Contract | The initial contract led by a NATO Project Management / Agency / Office for a Programme/project. |
| Prime Contractor | An industrial, commercial or other entity of a member nation which has contracted with a NATO Project Management Agency/Office to perform a service, or manufacture a product, in the framework of a NATO project, and which, in turn, may subcontract with potential sub-contractors as approved. |
| Principle of Need-to-know | The principle according to which a positive determination is made that a prospective recipient has a requirement for access to, knowledge of, or possession of information in order to perform official tasks or services. |
| Programme/Project Security Classification Guide | Part of the program (project) security instructions (PSI) which identifies the elements of the program that are classified, specifying the security classification levels. The security classification guide may be expanded throughout the program life cycle, and the elements of information may be re-classified or downgraded. |
| Programme/Project Security Instruction (PSI) | A compilation of security regulations/procedures, based upon NATO Security Policy and supporting directives, which are applied to a specific project/programme in order to standardise security procedures. The PSI also constitutes an Annex to the main contract, and may be revised throughout the program lifecycle. For sub-contracts let within the program, the PSI constitutes the basis for the SAL. |

DECLASSIFIED-PUBLICLY DISCLOSED - PDN(2010)0003-ADD1 - DÉCLASSIFIÉ-MIS EN LECTURE PUBLIQUE

| | |
|---|---|
| Risk | The likelihood of a vulnerability being successfully exploited by a threat, leading to a compromise of confidentiality, integrity and/or availability and damage being sustained. |
| Risk management | A systematic approach to determining which security counter-measures are required to protect information and supporting services and resources, based upon an assessment of the threats and vulnerabilities. Risk management involves planning, organising, directing and controlling resources to ensure that the risk remains within acceptable bounds. |
| Security Aspects Letter (SAL) | A document, issued by the appropriate authority, as part of any NATO classified contract or sub-contract, other than Major Programmes/Projects, identifying the security requirements or those elements thereof requiring security protection. |
| Security Assurance | A guarantee provided to NATO either directly or through a NATO nation or NATO civil or military body sponsoring release, that a non-NATO recipient of NATO classified information will provide the same degree of protection to it as required by NATO Security Policy. |
| Security Classification Check List | Part of a security aspect letter (SAL) which describes the elements of a contract that are classified, specifying the security classification levels. In case of contracts let within a program/project, such elements of information derive from the programme (project) security instructions issued for that programme. |
| Special Category Information | Information such as ATOMAL or Single Integrated Operational Plan (SIOP) to which additional handling/protection procedures are applied. |
| Sub-contract | A contract entered into by a prime contractor with another contractor (i.e., the sub-contractor) for the furnishing of goods or services. |
| Sub-contractor | A contractor to whom a prime contractor lets a sub-contract. |
| Threat | The potential for compromise, loss or theft of NATO classified information or supporting services and resources. A threat may be defined by its source, motivation or result, it may be deliberate or accidental, violent or surreptitious, external or internal. |
| Vulnerability | A weakness, an attribute, or lack of control that would allow or facilitate a threat actuation against NATO classified information or supporting services and resources. |

# DÉCISION (UE, Euratom) 2015/444 DE LA COMMISSION

## du 13 mars 2015

## concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 249,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106,

vu le protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne annexé aux traités, et notamment son article 18,

considérant ce qui suit:

(1) Les dispositions de la Commission en matière de sécurité concernant la protection des informations classifiées de l'Union européenne (ICUE) doivent être révisées et actualisées, en tenant compte des évolutions institutionnelles, organisationnelles, opérationnelles et technologiques.

(2) La Commission européenne a signé des accords en matière de sécurité pour ses principaux sites avec les gouvernements belge, luxembourgeois et italien ([1]).

(3) La Commission, le Conseil et le Service européen pour l'action extérieure sont résolus à appliquer des normes équivalentes de sécurité pour protéger les ICUE.

(4) Il importe d'associer, le cas échéant, le Parlement européen et d'autres institutions, agences, organes ou organismes de l'Union aux principes, aux normes et à la réglementation relatifs à la protection des informations classifiées qui sont nécessaires pour protéger les intérêts de l'Union et de ses États membres.

(5) Les risques pesant sur les ICUE sont gérés dans le cadre d'une procédure. Cette dernière vise à déterminer les risques connus pesant sur la sécurité, à définir des mesures de sécurité permettant de ramener ces risques à un niveau acceptable conformément aux principes de base et aux normes minimales énoncés dans la présente décision et à appliquer ces mesures selon la notion de défense en profondeur. L'efficacité de telles mesures fait l'objet d'une évaluation constante.

(6) Au sein de la Commission, la sécurité physique visant à protéger les informations classifiées correspond à l'application de mesures physiques et techniques de protection pour empêcher l'accès non autorisé aux ICUE.

(7) La gestion des ICUE correspond à l'application de mesures administratives pour contrôler les ICUE tout au long de leur cycle de vie afin de compléter les mesures prévues aux chapitres 2, 3 et 5 de la présente décision et de contribuer ainsi à la dissuasion, à la détection et au retour aux conditions opérationnelles dans le cadre de la compromission ou de la perte délibérée ou accidentelle de telles informations. Ces mesures concernent en particulier la création, la conservation, l'enregistrement, la duplication, la traduction, le déclassement, la déclassification, le transport et la destruction des ICUE et elles complètent les règles générales de la Commission relatives à la gestion des documents [décisions 2002/47/CE, CECA, Euratom ([2]) et 2004/563/CE, Euratom ([3])].

([1]) Voir Arrangement entre le Gouvernement belge et le Parlement européen, le Conseil, la Commission, le Comité économique et social européen, le Comité des régions, la Banque européenne d'investissement en matière de sécurité du 31 décembre 2004, Accord de sécurité signé entre la Commission et le Gouvernement luxembourgeois du 20 janvier 2007, et Accordo tra il Governo italiano e la Commissione europea dell'energia atomica (Euratom) per l'istituzione di un Centro comune di ricerche nucleari di competenza generale du 22 juillet 1959.

([2]) Décision 2002/47/CE, CECA, Euratom de la Commission du 23 janvier 2002 modifiant son règlement intérieur (JO L 21 du 24.1.2002, p. 23).

([3]) Décision 2004/563/CE, Euratom de la Commission du 7 juillet 2004 modifiant son règlement intérieur (JO L 251 du 27.7.2004, p. 9).

(8) La présente décision est arrêtée sans préjudice des règlements suivants:

a) règlement (Euratom) nº 3 ([1]);

b) règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil ([2]);

c) règlement (CE) nº 45/2001 du Parlement européen et du Conseil ([3]);

d) règlement (CEE, Euratom) nº 354/83 du Conseil ([4]),

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

CHAPITRE PREMIER

**PRINCIPES DE BASE ET NORMES MINIMALES**

*Article premier*

**Définitions**

Aux fins de la présente décision, on entend par:

1) «service de la Commission», l'une des directions générales ou l'un des services de la Commission ou l'un des cabinets des membres de la Commission;

2) «matériel cryptographique», les algorithmes cryptographiques, les modules matériels et logiciels cryptographiques, et les produits comprenant les modalités de mise en œuvre et la documentation y relative, ainsi que les éléments de mise à la clé;

3) «déclassification», la suppression de toute classification de sécurité;

4) «défense en profondeur», l'application d'un éventail de mesures de sécurité organisées en plusieurs niveaux de défense;

5) «document», toute information enregistrée quelles que soient sa forme ou ses caractéristiques physiques;

6) «déclassement», le passage à un niveau de classification de sécurité inférieur;

7) «traitement» d'ICUE, l'ensemble des actions dont les ICUE sont susceptibles de faire l'objet tout au long de leur cycle de vie. Sont ainsi visés leur création, leur enregistrement, leur traitement, leur transport, leur déclassement, leur déclassification et leur destruction. En ce qui concerne les systèmes d'information et de communication (SIC), sont en outre compris leur collecte, leur affichage, leur transmission et leur stockage;

8) «détenteur», une personne dûment autorisée qui, sur la base d'un besoin d'en connaître avéré, est en possession d'un élément d'ICUE et à laquelle il incombe par conséquent d'en assurer la protection;

9) «modalités d'application», tout ensemble de dispositions ou notes de sécurité adoptées conformément au chapitre 5 de la décision de la Commission (UE, Euratom) 2015/443 ([5]);

10) «matériel», tout média, support de données ou élément de machine ou d'équipement, déjà fabriqué ou en cours de fabrication;

11) «autorité d'origine», l'institution, l'organe ou l'agence de l'Union, l'État membre, l'État tiers ou l'organisation internationale sous l'autorité duquel/de laquelle les informations classifiées ont été créées et/ou introduites dans les structures de l'Union;

12) «locaux», tous les biens et possessions immeubles et assimilés de la Commission;

([1]) Règlement (Euratom) nº 3 du 31 juillet 1958 portant application de l'article 24 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 17 du 6.10.1958, p. 406/58).
([2]) Règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43).
([3]) Règlement (CE) nº 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1).
([4]) Règlement (CEE, Euratom) nº 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1).
([5]) Décision de la Commission (UE, Euratom) 2015/443 du 13 mars 2015 relative à la sécurité au sein de la Commission (voir page 41 du présent Journal officiel).

13) «procédure de gestion des risques de sécurité», l'ensemble de la procédure consistant à identifier, contrôler et limiter les événements aléatoires susceptibles d'avoir des répercussions sur la sécurité d'une organisation ou de tout système qu'elle utilise. La procédure couvre l'ensemble des activités liées aux risques, y compris l'évaluation, le traitement, l'acceptation et la communication;

14) «statut», le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, énoncés dans le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil ([1]);

15) «menace», la cause potentielle d'un incident non souhaité susceptible de porter atteinte à une organisation ou à tout système qu'elle utilise. Les menaces peuvent être accidentelles ou délibérées (malveillantes); elles sont caractérisées par des éléments menaçants, des cibles potentielles et des méthodes d'attaque;

16) «vulnérabilité», toute faiblesse de quelque nature que ce soit dont une ou plusieurs menaces est susceptible de tirer parti pour se concrétiser. La vulnérabilité peut résulter d'une omission ou être liée à un contrôle défaillant en termes de rigueur, d'exhaustivité ou d'homogénéité; elle peut être de nature technique, procédurale, physique, organisationnelle ou opérationnelle.

*Article 2*

**Objet et champ d'application**

1. La présente décision définit les principes de base et les normes de sécurité minimales pour la protection des ICUE.

2. La présente décision s'applique à tous les services de la Commission et dans l'ensemble des locaux de la Commission.

3. Nonobstant toute indication spécifique concernant des groupes particuliers de personnel, la présente décision s'applique aux membres de la Commission, au personnel de la Commission couvert par le statut et par le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, aux experts nationaux détachés auprès de la Commission (END), aux prestataires de services et à leur personnel, aux stagiaires et à toute personne ayant accès aux bâtiments et autres propriétés de la Commission, ou à des informations gérées par la Commission.

4. Les dispositions de la présente décision s'appliquent sans préjudice de la décision 2002/47/CE, CECA, Euratom et de la décision 2004/563/CE, Euratom.

*Article 3*

**Définition des ICUE, classifications et marquages de sécurité**

1. Par «informations classifiées de l'Union européenne» (ICUE), on entend toute information ou tout matériel identifié comme tel par la classification de sécurité de l'Union européenne, dont la divulgation non autorisée pourrait porter atteinte à des degrés divers aux intérêts de l'Union européenne, ou à ceux d'un ou de plusieurs de ses États membres.

2. Les ICUE relèvent de l'un des niveaux de classification suivants:

a) TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET: informations et matériels dont la divulgation non autorisée pourrait causer un préjudice exceptionnellement grave aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres;

b) SECRET UE/EU SECRET: informations et matériels dont la divulgation non autorisée pourrait nuire gravement aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres;

c) CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL: informations et matériels dont la divulgation non autorisée pourrait nuire aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres;

d) RESTREINT UE/EU RESTRICTED: informations et matériels dont la divulgation non autorisée pourrait être défavorable aux intérêts de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres.

3. Les ICUE portent un marquage de classification de sécurité conformément au paragraphe 2. Elles peuvent porter des marquages supplémentaires, qui ne sont pas des marquages de classification mais sont destinés à désigner le domaine d'activité auquel elles sont liées, identifier l'autorité d'origine, limiter la diffusion, restreindre l'utilisation ou indiquer la communicabilité.

([1]) Règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (régime applicable aux autres agents) (JO L 56 du 4.3.1968, p. 1).

*Article 4*

**Gestion de la classification**

1. Chaque membre de la Commission ou service de la Commission veille à ce que les ICUE qu'il crée soient classifiées de manière appropriée, clairement identifiées en tant qu'ICUE, et qu'elles ne conservent leur niveau de classification qu'aussi longtemps que nécessaire.

2. Sans préjudice de l'article 26 ci-après, les ICUE ne sont pas déclassées ni déclassifiées, et aucun des marquages de classification de sécurité visés à l'article 3, paragraphe 2, n'est modifié ni supprimé sans le consentement écrit préalable de l'autorité d'origine.

3. Le cas échéant, des modalités d'application sur le traitement des ICUE, comprenant un guide pratique de la classification, sont adoptées conformément à l'article 60 ci-après.

*Article 5*

**Protection des informations classifiées**

1. Les ICUE sont protégées conformément à la présente décision et à ses modalités d'application.

2. Il incombe au détenteur de tout élément d'ICUE de le protéger conformément à la présente décision et à ses modalités d'application, conformément aux dispositions prévues au chapitre 4 ci-après.

3. Lorsque les États membres introduisent des informations classifiées portant un marquage national de classification de sécurité dans les structures ou réseaux de la Commission, cette dernière protège ces informations conformément aux règles applicables aux ICUE de niveau équivalent tel que prévu dans le tableau d'équivalence des classifications de sécurité figurant à l'annexe I.

4. Un ensemble d'ICUE peut justifier un niveau de protection correspondant à une classification plus élevée que celle appliquée à ses différentes composantes.

*Article 6*

**Gestion des risques de sécurité**

1. Les mesures de sécurité pour la protection des ICUE tout au long de leur cycle de vie sont proportionnées en particulier à leur classification de sécurité, à la forme sous laquelle se présentent les informations ou les matériels ainsi qu'à leur volume, au lieu et à la construction des établissements où se trouvent des ICUE et à la menace évaluée à l'échelle locale que représentent les activités malveillantes et/ou criminelles, y compris l'espionnage, le sabotage et le terrorisme.

2. Les plans d'urgence tiennent compte de la nécessité de protéger les ICUE en cas d'urgence afin de prévenir l'accès et la divulgation non autorisés ainsi que la perte d'intégrité ou de disponibilité.

3. Les mesures de prévention et de retour aux conditions opérationnelles visant à limiter l'impact de défaillances ou d'incidents graves sur le traitement et le stockage des ICUE sont prévues dans les plans de continuité de l'activité de tous les services.

*Article 7*

**Mise en œuvre de la présente décision**

1. Le cas échéant, les modalités d'application en complément ou à l'appui de la présente décision sont adoptées conformément à l'article 60 ci-après.

2. Les services de la Commission prennent toutes les mesures nécessaires dans le cadre leur responsabilité pour veiller à ce que, lors du traitement ou de la conservation des ICUE ou de toute autre information classifiée, la présente décision et les modalités d'application correspondantes soient appliquées.

3. Les mesures de sécurité prises en application de la présente décision sont conformes aux principes en matière de sécurité au sein de la Commission énoncés à l'article 3 de la décision (UE, Euratom) 2015/443.

4. Le directeur général des ressources humaines et de la sécurité met en place l'autorité de sécurité de la Commission au sein de la direction générale des ressources humaines et de la sécurité. L'autorité de sécurité de la Commission assume les responsabilités qui lui sont assignées par la présente décision et ses modalités d'application.

5. Au sein de chaque service de la Commission, le responsable local de la sécurité (LSO), visé à l'article 20 de la décision (UE, Euratom) 2015/443, assume les responsabilités générales suivantes aux fins de la protection des ICUE, conformément à la présente décision, en coopération étroite avec la direction générale des ressources humaines et de la sécurité:

a) gestion des demandes d'autorisations de sécurité pour le personnel;

b) contribution aux réunions de formation et de sensibilisation sur la sécurité;

c) supervision de l'agent contrôleur (RCO) du service;

d) dénonciation des infractions à la sécurité et de la compromission des ICUE;

e) conservation des clés de rechange et du relevé de chaque combinaison;

f) exécution d'autres tâches en relation avec la protection des ICUE ou définies par les modalités d'application.

*Article 8*

**Infractions à la sécurité et compromission des ICUE**

1. Une infraction à la sécurité est un acte ou une omission commis par une personne qui est contraire aux règles de sécurité énoncées dans la présente décision et ses modalités d'application.

2. Il y a compromission lorsque, à la suite d'une infraction à la sécurité, des ICUE ont été divulguées en totalité ou en partie à des personnes non autorisées.

3. Toute infraction à la sécurité, réelle ou présumée, est immédiatement signalée à l'autorité de sécurité de la Commission.

4. Lorsqu'il est avéré ou qu'il existe des motifs raisonnables de supposer que des ICUE ont été compromises ou perdues, une enquête de sécurité est menée conformément à l'article 13 de la décision (UE, Euratom) 2015/443.

5. Toutes les mesures appropriées sont prises pour:

a) en informer l'autorité d'origine;

b) faire en sorte qu'une enquête soit menée par des membres du personnel n'étant pas directement concernés par l'infraction afin d'établir les faits;

c) évaluer le préjudice éventuel causé aux intérêts de l'Union ou des États membres;

d) éviter que les faits ne se reproduisent; et

e) informer les autorités compétentes des mesures prises.

6. Toute personne responsable d'une violation des règles de sécurité énoncées dans la présente décision est passible d'une sanction disciplinaire conformément au statut. Toute personne responsable de la compromission ou de la perte d'ICUE est passible de sanctions disciplinaires et/ou peut faire l'objet d'une action en justice conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables.

CHAPITRE 2

**MESURES DE SÉCURITÉ CONCERNANT LE PERSONNEL**

*Article 9*

**Définitions**

Aux fins du présent chapitre, les définitions suivantes sont applicables:

1) Par «autorisation d'accès aux ICUE», on entend une décision de l'autorité de sécurité de la Commission prise en fonction d'une assurance donnée par une autorité compétente d'un État membre attestant qu'un fonctionnaire de la Commission, un autre agent ou un expert national détaché peut, pour autant que son besoin d'en connaître ait été établi et qu'il ait été correctement informé des responsabilités qui lui incombent en la matière, être autorisé à avoir accès aux ICUE jusqu'à un niveau de classification donné (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou supérieur) jusqu'à une date donnée; l'individu en question est alors «autorisé sécurité».

2) Par «autorisation de sécurité du personnel», on entend l'application de mesures visant à faire en sorte que l'accès aux ICUE ne soit accordé qu'aux personnes qui ont:

   a) un besoin d'en connaître,

   b) fait l'objet d'une autorisation de sécurité du niveau correspondant, lorsqu'il y a lieu, et

   c) été informées de leurs responsabilités.

3) Par «habilitation de sécurité du personnel» (HSP), on entend une déclaration émanant d'une autorité compétente d'un État membre établie à la suite d'une enquête de sécurité menée par les autorités compétentes d'un État membre et attestant qu'une personne peut, pour autant que son besoin d'en connaître ait été établi et qu'elle ait été correctement informée des responsabilités qui lui incombent en la matière, être autorisée à avoir accès aux ICUE jusqu'à un niveau de classification donné (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou supérieur) jusqu'à une date donnée.

4) Par «certificat d'habilitation de sécurité du personnel» (CHSP), on entend un certificat délivré par une autorité compétente attestant qu'une personne détient une habilitation de sécurité valable ou une autorisation de sécurité délivrée par l'autorité de sécurité de la Commission, indiquant le niveau de classification des ICUE auxquelles la personne peut être autorisée à avoir accès (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou supérieur), la durée de validité de l'habilitation ou autorisation de sécurité correspondante et la date d'expiration du certificat.

5) Par «enquête de sécurité», on entend les procédures d'enquête menées par l'autorité compétente d'un État membre, dans le respect de ses dispositions législatives et réglementaires nationales, en vue d'obtenir l'assurance qu'il n'existe pas de renseignements défavorables de nature à empêcher une personne d'obtenir une habilitation de sécurité jusqu'à un niveau déterminé (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou supérieur).

*Article 10*

**Principes de base**

1. Une personne ne peut se voir accorder l'accès à des ICUE qu'après:

(1) que son besoin d'en connaître a été établi;

(2) avoir été informée des règles de sécurité applicables à la protection des ICUE ainsi que des normes et lignes directrices correspondantes en matière de sécurité, et avoir reconnu les responsabilités qui lui incombent en matière de protection de ces informations; et

(3) pour les informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur, s'être vu accorder une autorisation de sécurité du niveau correspondant ou avoir été dûment autorisée en vertu de ses fonctions conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales.

2. Toutes les personnes qui, en raison de leurs attributions, peuvent avoir besoin d'accéder à des ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur font l'objet d'une autorisation de sécurité du niveau correspondant avant que l'accès à de telles ICUE ne leur soit accordé. La personne concernée consent par écrit à se soumettre à la procédure d'habilitation de sécurité concernant le personnel. Dans le cas contraire, cette personne ne peut être affectée à un poste, une fonction ou une tâche requérant l'accès des informations classifiées de niveau CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou supérieur.

3. Les procédures d'habilitation de sécurité concernant le personnel ont pour but de déterminer si une personne, compte tenu de sa loyauté, de son intégrité et de sa fiabilité, peut être autorisée à avoir accès à des ICUE.

4. Il convient d'établir, au moyen d'une enquête de sécurité, la loyauté, l'intégrité et la fiabilité d'une personne aux fins de l'octroi d'une habilitation de sécurité lui permettant d'accéder à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur; cette enquête est menée par les autorités compétentes d'un État membre conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales.

5. L'autorité de sécurité de la Commission assume seule la responsabilité de se mettre en relation avec les autorités nationales de sécurité (ANS) ou d'autres autorités nationales compétentes pour toutes les questions relevant de l'habilitation de sécurité. Tous les contacts entre les services de la Commission et leur personnel d'une part et les ANS ou autres autorités compétentes d'autre part doivent passer par l'autorité de sécurité de la Commission.

*Article 11*

**Procédure d'autorisation de sécurité**

1. Il appartient à chaque directeur général ou chef de service au sein de la Commission de répertorier, au sein de son service, les postes nécessitant l'accès à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur pour s'acquitter de leurs tâches et exigeant par conséquent une autorisation de sécurité.

2. Dès lors qu'il a connaissance de la nomination d'une personne à un poste nécessitant l'accès à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur, le responsable local de la sécurité (LSO) du service de la Commission concerné informe l'autorité de sécurité de la Commission, qui transmet à cette personne le questionnaire d'habilitation de sécurité délivré par l'ANS de l'État membre dont est ressortissant l'intéressé nommé en tant que membre du personnel des institutions européennes. La personne concernée consent par écrit à se soumettre à la procédure d'habilitation de sécurité et renvoie le questionnaire rempli dans les plus brefs délais à l'autorité de sécurité de la Commission.

3. L'autorité de sécurité de la Commission transmet le questionnaire d'habilitation de sécurité rempli à l'ANS de l'État membre dont est ressortissant l'intéressé nommé en tant que membre du personnel des institutions européennes et demande qu'il soit procédé à une enquête de sécurité pour le niveau de classification des ICUE auxquelles cette personne devra avoir accès.

4. Si des informations utiles à une enquête de sécurité sont portées à la connaissance de l'autorité de sécurité de la Commission concernant une personne ayant demandé une habilitation de sécurité, l'autorité de sécurité de la Commission, agissant conformément à la réglementation applicable, en avertit l'ANS compétente.

5. À l'issue de l'enquête de sécurité, et dès que possible après avoir été informée par l'ANS compétente de son évaluation générale des conclusions de l'enquête en question, l'autorité de sécurité de la Commission:

a) peut accorder à l'intéressé l'autorisation d'accéder à des ICUE jusqu'au niveau de classification correspondant jusqu'à une date qu'elle détermine elle-même, mais n'excédant pas une durée de 5 ans, lorsque les résultats de l'enquête de sécurité permettent d'obtenir l'assurance qu'il n'existe pas de renseignements défavorables de nature à mettre en doute la loyauté, l'intégrité et la fiabilité de l'intéressé;

b) lorsque le résultat de l'enquête de sécurité ne permet pas d'obtenir cette assurance, conformément à la règlementation applicable, informe l'intéressé, qui peut demander à être entendu par l'autorité de sécurité de la Commission; celle-ci peut à son tour demander à l'ANS compétente tout éclaircissement complémentaire qu'elle est en mesure de donner conformément à ses dispositions législatives et réglementaires nationales. En cas de confirmation des résultats de l'enquête, il n'est pas accordé d'autorisation aux fins de l'accès à des ICUE.

6. L'enquête de sécurité et ses résultats obéissent aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans l'État membre concerné, y compris celles relatives aux recours. Les décisions de l'autorité de sécurité de la Commission sont susceptibles de recours conformément au statut.

7. La Commission acceptera l'autorisation d'accès à des ICUE octroyée par toute autre institution, organe ou agence de l'Union, pour autant qu'elle reste valable. Les autorisations couvriront toute fonction exercée par l'intéressé au sein de la Commission. L'institution, l'organe ou l'agence de l'Union dans lequel la personne prend ses fonctions signalera le changement d'employeur à l'ANS concernée.

8. Si l'intéressé n'entame pas sa période de service dans un délai de douze mois à compter de la notification des conclusions de l'enquête de sécurité à l'autorité de sécurité de la Commission ou si cette période de service connaît une interruption de douze mois au cours de laquelle l'intéressé n'occupe pas de poste au sein de la Commission, d'une autre institution, organe ou agence de l'Union ou d'une administration nationale d'un État membre, l'autorité de sécurité de la Commission en réfère à l'ANS compétente afin que celle-ci confirme que l'habilitation de sécurité reste valable et pertinente.

9. Si des informations sont portées à la connaissance de l'autorité de sécurité de la Commission concernant un risque de sécurité que représente une personne titulaire d'une autorisation de sécurité valide, l'autorité de sécurité, agissant conformément à la réglementation applicable, en avertit l'ANS compétente.

10. Lorsqu'une ANS notifie à l'autorité de sécurité de la Commission que l'assurance visée au paragraphe 5, point a), n'est plus fournie concernant une personne titulaire d'une autorisation valide d'accès à des ICUE, l'autorité de sécurité de la Commission peut demander à l'ANS concernée tout éclaircissement qu'elle est en mesure de donner dans le respect de ses dispositions législatives et réglementaires nationales. Si les informations défavorables sont confirmées par l'ANS compétente, l'autorisation de sécurité est retirée et la personne concernée n'est plus autorisée à avoir accès aux ICUE, ni à des postes où un tel accès est possible et où elle pourrait nuire à la sécurité.

11. Toute décision de retirer ou suspendre une autorisation d'accès à des ICUE à une personne entrant dans le champ d'application de la présente décision et, s'il y a lieu, les raisons la justifiant sont communiquées à la personne concernée, qui peut demander à être entendue par l'autorité de sécurité de la Commission. Les informations communiquées par une ANS sont soumises aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans l'État membre concerné. Les décisions prises dans ce contexte par l'autorité de sécurité de la Commission sont susceptibles de recours conformément au statut.

12. Les services de la Commission veillent à ce que les experts nationaux détachés auprès d'eux pour occuper un poste nécessitant une autorisation de sécurité pour accéder à des ICUE présentent, avant de prendre leurs fonctions, une HSP ou un certificat d'habilitation de sécurité du personnel (CHSP) valable, conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales, à l'autorité de sécurité de la Commission qui, sur cette base, délivre une autorisation de sécurité pour l'accès aux ICUE jusqu'au niveau équivalent à celui indiqué dans l'habilitation de sécurité nationale, avec une validité maximale couvrant la durée de leur mission.

Accès à des ICUE pour les personnes dûment autorisées en vertu de leurs fonctions

13. Les membres de la Commission, qui ont accès aux ICUE en vertu de leurs fonctions conformément au traité, sont informés de leurs obligations en matière de sécurité en ce qui concerne la protection des ICUE.

Registres des habilitations de sécurité et des autorisations de sécurité

14. L'autorité de sécurité de la Commission tient des registres des habilitations de sécurité et des autorisations accordées aux fins de l'accès à des ICUE, conformément à la présente décision. Ces registres contiennent au minimum le niveau de classification des ICUE auxquelles l'intéressé peut se voir accorder l'accès, la date à laquelle l'habilitation de sécurité a été délivrée et sa durée de validité.

15. L'autorité de sécurité de la Commission peut délivrer un CHSP précisant le niveau de classification des ICUE auxquelles l'intéressé peut se voir accorder l'accès (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou un niveau supérieur), la durée de validité de l'autorisation d'accès à des ICUE correspondante et la date d'expiration du certificat proprement dit.

Renouvellement des autorisations de sécurité

16. Après la première délivrance d'une autorisation de sécurité et pour autant que l'intéressé ait accompli une période de service ininterrompue auprès de la Commission européenne ou d'une autre institution, organe ou agence de l'Union et qu'il ait toujours besoin d'avoir accès aux ICUE, l'autorisation de sécurité pour l'accès aux ICUE est réexaminée en vue de son renouvellement, généralement tous les cinq ans à compter de la date de notification des conclusions de la dernière enquête de sécurité sur laquelle elle était fondée.

17. L'autorité de sécurité de la Commission peut prolonger la validité de l'autorisation de sécurité existante pour une période de douze mois au maximum, pour autant que l'ANS compétente ou une autre autorité nationale compétente n'ait reçu aucun renseignement défavorable dans un délai de deux mois à compter de la date de transmission de la demande de renouvellement et du questionnaire d'habilitation de sécurité correspondant. Si, à la fin de cette période de douze mois, l'ANS compétente ou une autre autorité nationale compétente n'a pas notifié son avis à l'autorité de sécurité de la Commission, l'intéressé est affecté à des fonctions qui ne nécessitent pas d'autorisation de sécurité.

*Article 12*

**Réunions d'information sur les autorisations de sécurité**

1. Après avoir participé à la réunion d'information sur les autorisations de sécurité organisée par l'autorité de sécurité de la Commission, toutes les personnes auxquelles a été délivrée une autorisation de sécurité reconnaissent par écrit qu'elles sont conscientes de leurs obligations en matière de protection des ICUE et des conséquences qui pourraient résulter si des ICUE devaient être compromises. L'autorité de sécurité de la Commission tient un registre de ces déclarations écrites.

2. Toutes les personnes autorisées à avoir accès aux ICUE ou tenues de les traiter sont averties dans un premier temps et périodiquement informées par la suite des menaces pesant sur la sécurité, et elles doivent rendre compte immédiatement à l'autorité de sécurité de la Commission de toute démarche ou activité qu'elles jugent suspecte ou inhabituelle.

3. Toutes les personnes qui cessent d'exercer des fonctions nécessitant un accès aux ICUE sont informées, et le cas échéant reconnaissent par écrit, qu'elles ont l'obligation de continuer à protéger les ICUE.

*Article 13*

**Autorisations de sécurité temporaires**

1. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque cela est dûment justifié dans l'intérêt du service et en attendant l'achèvement de l'enquête de sécurité complète, l'autorité de sécurité de la Commission peut, après avoir consulté l'ANS de l'État membre dont l'intéressé est ressortissant et sous réserve des résultats des vérifications préliminaires effectuées pour s'assurer de l'absence d'informations défavorables pertinentes, accorder à titre temporaire l'autorisation d'accéder à des ICUE pour une fonction déterminée, sans préjudice des dispositions concernant le renouvellement des habilitations de sécurité. Ces autorisations temporaires d'accès aux ICUE sont valables pour une période non renouvelable ne dépassant pas six mois et ne donnent pas accès aux informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET.

2. Après avoir été informées conformément à l'article 12, paragraphe 1, toutes les personnes auxquelles a été délivrée une autorisation temporaire reconnaissent par écrit qu'elles sont conscientes de leurs obligations en matière de protection des ICUE et des conséquences qui pourraient résulter si des ICUE devaient être compromises. L'autorité de sécurité de la Commission tient un registre de ces déclarations écrites.

*Article 14*

**Participation à des réunions classifiées organisées par la Commission**

1. Les services de la Commission chargés d'organisation des réunions lors desquelles des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur sont traitées informent, par l'intermédiaire de leur responsable local de la sécurité ou de l'organisateur de la réunion, l'autorité de sécurité de la Commission suffisamment à l'avance des dates, heures, lieux et participants à ces réunions.

2. Sous réserve des dispositions de l'article 11, paragraphe 13, les personnes désignées pour participer à des réunions organisées par la Commission lors desquelles des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur sont traitées, ne peuvent le faire qu'après confirmation de leur situation au regard de l'habilitation ou de l'autorisation de sécurité. L'accès à ces réunions classifiées est refusé aux personnes pour lesquelles l'autorité de sécurité de la Commission n'a vu aucun CHSP ni autre preuve d'habilitation de sécurité, ainsi qu'aux participants de la Commission qui ne détiennent pas d'autorisation de sécurité.

3. Avant d'organiser une réunion classifiée, l'organisateur responsable de la réunion ou le responsable local de la sécurité du service de la Commission organisateur de la réunion demande aux participants extérieurs de fournir à l'autorité de sécurité de la Commission un CHSP ou une autre preuve d'habilitation de sécurité. L'autorité de sécurité de la Commission informe le responsable local de la sécurité ou l'organisateur de la réunion de tout CHSP ou autre preuve de HSP qu'elle reçoit. Le cas échéant, il peut être fait usage d'une liste de noms récapitulative mentionnant les preuves d'habilitation de sécurité voulues.

4. Lorsque l'autorité de sécurité de la Commission est informée par les autorités compétentes qu'une HSP a été retirée à une personne dont les fonctions requièrent la participation à des réunions organisées par la Commission, l'autorité de sécurité de la Commission en informe le responsable local de la sécurité du service de la Commission chargé d'organiser la réunion.

*Article 15*

**Accès potentiel aux ICUE**

Les courriers, les gardes et les escortes doivent disposer d'une autorisation de sécurité du niveau correspondant ou faire l'objet d'une enquête appropriée conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales, et être informés des procédures de sécurité applicables à la protection des ICUE ainsi que des obligations qui leur incombent en matière de protection des informations de cette nature qui leur sont confiées.

CHAPITRE 3

**MESURES DE SÉCURITÉ PHYSIQUE VISANT À PROTÉGER LES INFORMATIONS CLASSIFIÉES**

*Article 16*

**Principes de base**

1. Les mesures de sécurité physique sont destinées à faire obstacle à toute intrusion par la ruse ou par la force, à avoir un effet dissuasif, à empêcher et détecter les actes non autorisés et permettre d'établir une distinction entre les membres du personnel au regard de l'accès aux ICUE conformément au principe du besoin d'en connaître. Ces mesures sont déterminées sur la base d'une procédure de gestion des risques, conformément à la présente décision et à ses modalités d'application.

2. Plus précisément, les mesures de sécurité physique sont destinées à prévenir l'accès non autorisé aux ICUE en:

a) garantissant que les ICUE sont correctement traitées et stockées;

b) permettant d'établir une distinction entre les membres du personnel au regard de l'accès aux ICUE sur la base de leur besoin d'en connaître et, le cas échéant, de leur autorisation de sécurité;

c) ayant un effet dissuasif, en empêchant et en détectant les actes non autorisés; et

d) en empêchant ou en retardant toute intrusion par la ruse ou par la force.

3. Les mesures physiques de sécurité sont mises en place pour tous les locaux, bâtiments, bureaux, salles et autres zones dans lesquels des ICUE sont traitées ou stockées, y compris les zones où se trouvent les systèmes d'information et de communication visés au chapitre 5.

4. Des zones où sont stockées des ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur sont créées en tant que zones sécurisées conformément au présent chapitre et agréées par l'autorité d'homologation de sécurité de la Commission.

5. Seuls des équipements ou des dispositifs agréés par l'autorité de sécurité de la Commission sont utilisés pour protéger les ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur.

*Article 17*

**Règles et mesures en matière de sécurité physique**

1. Les mesures de sécurité physique sont choisies en fonction d'une évaluation de la menace réalisée par l'autorité de sécurité de la Commission, le cas échéant en concertation avec d'autres services de la Commission, d'autres institutions, agences ou organes de l'Union et/ou les autorités compétentes des États membres. La Commission applique une procédure de gestion du risque pour protéger les ICUE dans ses locaux afin de garantir un niveau de protection physique qui soit proportionné au risque évalué. La procédure de gestion des risques tient compte de tous les facteurs pertinents, et notamment:

a) du niveau de classification des ICUE;

b) de la forme et du volume des ICUE, sachant que l'application de mesures de protection plus strictes pourrait être requise pour des volumes importants ou en cas de compilation d'ICUE;

c) de l'environnement et de la structure des bâtiments ou des zones où se trouvent des ICUE; et

d) de l'évaluation de la menace que constituent les services de renseignement prenant pour cible l'Union, ses institutions, organes ou agences ou les États membres, ainsi que les actes de sabotage, le terrorisme et les activités subversives ou les autres activités criminelles.

2. En appliquant la notion de défense en profondeur, l'autorité de sécurité de la Commission détermine la bonne combinaison de mesures de sécurité physique qu'il convient de mettre en œuvre. À cet effet, l'autorité de sécurité de la Commission élabore des normes et des critères minimaux établis dans les modalités d'application.

3. L'autorité de sécurité de la Commission est autorisée à mener des fouilles aux entrées et aux sorties afin d'avoir un effet dissuasif quant à l'introduction non autorisée de matériel dans des locaux ou des bâtiments ou au retrait non autorisé de toute ICUE des lieux précités.

4. Lorsque des ICUE risquent d'être vues, même accidentellement, les services de la Commission concernés prennent les mesures appropriées, définies par l'autorité de sécurité de la Commission, pour parer à ce risque.

5. Pour les nouveaux établissements, les règles en matière de sécurité physique et leurs spécifications fonctionnelles doivent être définies avec le consentement de l'autorité de sécurité de la Commission lors de la planification et de la conception des établissements. Pour les établissements existants, les règles en matière de sécurité physique doivent être appliquées conformément aux normes et critères minimaux définis dans les modalités d'application.

*Article 18*

**Équipement destiné à la protection physique des ICUE**

1. Deux types de zones physiquement protégées sont créés en vue de la protection physique des ICUE:

a) les zones administratives; et

b) les zones sécurisées (dont les zones sécurisées du point de vue technique).

2. Il appartient à l'autorité d'homologation de sécurité de la Commission d'établir qu'une zone répond aux conditions requises pour être désignée comme zone administrative, zone sécurisée ou zone sécurisée du point de vue technique.

3. Pour les zones administratives:

a) un périmètre défini est établi de façon visible afin de permettre le contrôle des personnes et, dans la mesure du possible, des véhicules;

b) ne peuvent y pénétrer sans escorte que les personnes dûment autorisées par l'autorité de sécurité de la Commission ou toute autre autorité compétente; et

c) toutes les autres personnes sont escortées en permanence ou font l'objet de contrôles équivalents.

4. Pour les zones sécurisées:

a) un périmètre défini et protégé est établi de façon visible et toutes les entrées et sorties sont contrôlées par un système de laissez-passer ou d'identification individuelle;

b) ne peuvent y pénétrer sans escorte que les personnes habilitées et expressément autorisées à y entrer sur la base de leur besoin d'en connaître; et

c) toutes les autres personnes sont escortées en permanence ou font l'objet de contrôles équivalents.

5. Lorsque le fait de pénétrer dans une zone sécurisée équivaut en pratique à un accès direct aux informations classifiées qu'elle renferme, les règles supplémentaires suivantes sont d'application:

a) le niveau de classification le plus élevé qui s'applique aux informations conservées habituellement dans la zone doit être clairement indiqué;

b) tous les visiteurs doivent disposer d'une autorisation spécifique pour pénétrer dans la zone, sont escortés en permanence et disposent de l'habilitation de sécurité correspondante, sauf si des mesures sont prises pour empêcher l'accès aux ICUE.

6. Les zones sécurisées qui sont protégées contre les écoutes sont qualifiées de zones sécurisées du point de vue technique. Les règles supplémentaires suivantes sont applicables:

a) ces zones sont équipées d'un système de détection des intrusions (SDI), verrouillées lorsqu'elles ne sont pas occupées et gardées lorsqu'elles sont occupées. Toutes les clés sont gérées conformément à l'article 20;

b) toutes les personnes et tous les matériels entrant dans ces zones sont contrôlés;

c) ces zones doivent faire l'objet, à intervalles réguliers, d'inspections physiques et/ou techniques par l'autorité de sécurité de la Commission. Ces inspections doivent également être effectuées après une entrée non autorisée, réelle ou présumée; et

d) ces zones ne sont pas équipées de lignes de communication, de téléphones ou d'autres dispositifs de communication ou matériels électriques ou électroniques qui ne sont pas autorisés.

7. Nonobstant le paragraphe 6, point d), avant d'être utilisé dans des zones dans lesquelles sont organisées des réunions ou sont exécutées des tâches mettant en jeu des informations classifiées SECRET UE/EU SECRET et d'un niveau de classification supérieur, et lorsque la menace pesant sur des ICUE est jugée élevée, tout dispositif de communication et tout matériel électrique ou électronique est d'abord examiné par l'autorité de sécurité de la Commission pour vérifier qu'aucune information intelligible ne peut être transmise par inadvertance ou de manière illicite par ces équipements en dehors du périmètre de la zone sécurisée.

8. Les zones sécurisées qui ne sont pas occupées vingt-quatre heures sur vingt-quatre par le personnel de service sont, au besoin, inspectées après les heures normales de travail et à intervalles aléatoires en dehors de ces heures, sauf si un SDI a été installé.

9. Des zones sécurisées et des zones sécurisées du point de vue technique peuvent être temporairement établies dans une zone administrative en vue de la tenue d'une réunion classifiée ou à toute autre fin similaire.

10. Le responsable local de la sécurité du service de la Commission concerné établit des procédures d'exploitation de sécurité (SecOP) pour chaque zone sécurisée dont il a la charge, qui précisent, conformément aux dispositions de la présente décision et de ses modalités d'application:

a) le niveau de classification des ICUE traitées ou stockées dans la zone;

b) les mesures de surveillance et de protection qu'il convient de mettre en place;

c) les personnes autorisées à pénétrer dans la zone sans escorte en raison de leur besoin d'en connaître et en fonction de leur autorisation de sécurité;

d) le cas échéant, les procédures applicables aux escortes ou à la protection des ICUE lorsque d'autres personnes sont autorisées à pénétrer dans la zone;

e) les autres mesures et procédures applicables.

11. Les chambres fortes sont installées dans des zones sécurisées. Les murs, les planchers, les plafonds, les fenêtres et les portes verrouillables sont approuvés par l'autorité de sécurité de la Commission et offrent une protection équivalente à celle d'un meuble de sécurité approuvé pour le stockage d'ICUE du même niveau de classification.

*Article 19*

**Mesures de protection physiques applicables au traitement et au stockage des ICUE**

1. Les ICUE RESTREINT UE/EU RESTRICTED peuvent être traitées:

a) dans une zone sécurisée;

b) dans une zone administrative à condition que les personnes non autorisées ne puissent avoir accès aux ICUE; ou

c) en dehors d'une zone sécurisée ou d'une zone administrative à condition que le détenteur les transporte conformément à l'article 31 et se soit engagé à se conformer aux mesures compensatoires prévues dans les modalités d'application pour empêcher que des personnes non autorisées aient accès aux ICUE.

2. Les ICUE RESTREINT UE/EU RESTRICTED sont stockées dans un meuble de bureau adapté et fermé dans une zone administrative ou dans une zone sécurisée. Ces informations peuvent être temporairement stockées en dehors d'une zone administrative ou d'une zone sécurisée à condition que le détenteur se soit engagé à se conformer aux mesures compensatoires prévues dans les modalités d'application.

3. Les ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET peuvent être traitées:

a) dans une zone sécurisée;

b) dans une zone administrative à condition que les personnes non autorisées ne puissent avoir accès aux ICUE; ou

c) en dehors d'une zone sécurisée ou d'une zone administrative à condition que le détenteur:

i) se soit engagé à se conformer aux mesures compensatoires prévues dans les modalités d'application pour empêcher que des personnes non autorisées aient accès aux ICUE;

ii) exerce en personne un contrôle permanent sur les ICUE; et

iii) si les documents sont sous forme papier, qu'il en ait informé le bureau d'ordre compétent.

4. Les ICUE classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET sont stockées dans une zone sécurisée, dans un meuble de sécurité ou une chambre forte.

5. Les ICUE classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET sont traitées dans une zone sécurisée, mise en place et entretenue par l'autorité de sécurité de la Commission, et agréée à ce niveau de classification par l'autorité d'homologation de sécurité de la Commission.

6. Les ICUE classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET sont stockées dans une zone sécurisée, agréée à ce niveau de classification par l'autorité d'homologation de sécurité de la Commission, selon l'une des modalités suivantes:

a) dans un meuble de sécurité conformément aux dispositions de l'article 18, moyennant un ou plusieurs des contrôles supplémentaires suivants:

(1) protection ou vérification en permanence par un membre habilité du personnel de sécurité ou du personnel de service;

(2) un système de détection des intrusions approuvé auquel on associe du personnel de sécurité prêt à intervenir en cas d'incident;

ou

b) dans une chambre forte équipée d'un système de détection des intrusions à laquelle on associe du personnel de sécurité prêt à intervenir en cas d'incident.

*Article 20*

**Contrôle des clés et combinaisons utilisées pour la protection des ICUE**

1. Des procédures de gestion des clés et des combinaisons pour les bureaux, les salles, les chambres fortes et les meubles de sécurité sont définies dans les modalités d'application conformément à l'article 60 ci-après. Ces procédures sont destinées à empêcher un accès non autorisé.

2. Les combinaisons doivent être mémorisées par le plus petit nombre possible de personnes qui ont besoin de les connaître. Les combinaisons des meubles de sécurité et des chambres fortes servant au stockage d'ICUE doivent être changées:

a) à la réception d'un nouveau meuble;

b) lors de tout changement du personnel connaissant la combinaison;

c) en cas de compromission, réelle ou présumée;

d) lorsqu'une serrure a fait l'objet d'un entretien ou d'une réparation; et

e) au moins tous les douze mois.

CHAPITRE 4

**GESTION DES INFORMATIONS CLASSIFIÉES DE L'UNION EUROPÉENNE**

*Article 21*

**Principes de base**

1. Tous les documents d'ICUE doivent être gérés conformément à la politique de la Commission en matière de gestion des documents et doivent donc être répertoriés, enregistrés, conservés puis éliminés, soumis à un échantillonnage ou transférés aux archives historiques conformément à la liste commune de conservation des dossiers au niveau de la Commission européenne.

2. Les informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur sont enregistrées à des fins de sécurité avant leur diffusion et lors de leur réception. Les informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET sont enregistrées dans des bureaux d'ordre désignés.

3. Un système de bureaux d'ordre pour les ICUE est mis en place au sein de la Commission conformément aux dispositions de l'article 27.

4. Les services et les locaux de la Commission dans lesquels les ICUE sont traitées ou stockées font l'objet d'une inspection régulière par l'autorité de sécurité de la Commission.

5. En dehors des zones physiquement protégées, les ICUE sont transmises entre les services et les locaux selon les modalités suivantes:

a) en règle générale, les ICUE sont transmises par voie électronique protégée par des produits cryptographiques agréés conformément au chapitre 5;

b) si la voie visée au point a) n'est pas utilisée, les ICUE sont transportées:

   i) soit sur des supports électroniques (par exemple clé USB, CD, disque dur) protégés par des produits cryptographiques agréés conformément au chapitre 5;

   ii) soit, dans tous les autres cas, de la manière prescrite dans les modalités d'application.

*Article 22*

**Classifications et marquages**

1. Les informations sont classifiées dans les cas où elles doivent être protégées compte tenu de leur confidentialité, conformément à l'article 3, paragraphe 1.

2. L'autorité d'origine des ICUE est chargée de déterminer le niveau de classification de sécurité, conformément aux modalités d'application, normes et lignes directrices applicables en matière de classification, et de la diffusion initiale des informations.

3. Le niveau de classification des ICUE est fixé conformément à l'article 3, paragraphe 2, et aux modalités d'application correspondantes.

4. La classification de sécurité est clairement et correctement indiquée, indépendamment de la forme sous laquelle se présentent les ICUE: format papier, forme orale, électronique ou autre.

5. Les différentes parties d'un document donné (pages, paragraphes, sections, annexes, appendices et pièces jointes) peuvent nécessiter une classification différente et doivent alors porter le marquage afférent, y compris lorsqu'elles sont stockées sous forme électronique.

6. Le niveau général de classification d'un document ou d'un dossier est au moins aussi élevé que celui de sa partie portant la classification la plus élevée. Lorsqu'il rassemble des informations provenant de plusieurs sources, le document final est examiné pour en fixer le niveau général de classification de sécurité car il peut requérir un niveau de classification supérieur à celui de chacune des parties qui le composent.

7. Dans la mesure du possible, les documents dont toutes les parties n'ont pas le même niveau de classification sont structurés de manière que les parties ayant des niveaux de classification différents puissent au besoin être aisément identifiées et séparées des autres.

8. Les lettres ou notes d'envoi accompagnant des pièces jointes portent le plus haut niveau de classification attribué à ces dernières. L'autorité d'origine indique clairement leur niveau de classification lorsqu'elles sont séparées de leurs pièces jointes, au moyen d'un marquage approprié, par exemple:

CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL

Sans pièce(s) jointe(s) RESTREINT UE/EU RESTRICTED

*Article 23*

**Marquages**

Outre l'un des marquages de classification de sécurité prévus à l'article 3, paragraphe 2, les ICUE peuvent porter des marquages complémentaires, tels que:

a) un identifiant désignant l'autorité d'origine;

b) des marquages restrictifs, des mots-codes ou des acronymes utilisés pour préciser le domaine d'activité sur lequel porte le document ou pour indiquer une diffusion particulière en fonction du besoin d'en connaître ou des restrictions d'utilisation;

c) des marquages relatifs à la communicabilité;

d) le cas échéant, la date ou l'événement particulier à partir desquels elles peuvent être déclassées ou déclassifiées.

*Article 24*

**Abréviations indiquant la classification**

1. Des abréviations uniformisées indiquant la classification peuvent être utilisées pour préciser le niveau de classification des différents paragraphes d'un texte. Les abréviations ne remplacent pas la mention de la classification en toutes lettres.

2. Les abréviations uniformisées ci-après peuvent être utilisées dans les documents classifiés de l'Union européenne pour indiquer le niveau de classification de sections ou blocs de texte de moins d'une page:

| | |
|---|---|
| TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET | TS-UE/EU-TS |
| SECRET UE/EU SECRET | S-UE/EU-S |
| CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL | C-UE/EU-C |
| RESTREINT UE/EU RESTRICTED | R-UE/EU-R |

*Article 25*

**Création d'ICUE**

1. Lors de la création de documents classifiés de l'Union européenne:

a) sur chaque page figure un marquage indiquant clairement le niveau de classification;

b) chaque page est numérotée;

c) le document porte un numéro d'enregistrement et un sujet qui n'est pas lui-même une information classifiée, sauf s'il s'est vu apposer un marquage à ce titre;

d) le document est daté;

e) les documents classifiés SECRET UE/EU SECRET ou d'un niveau de classification supérieur portent un numéro d'exemplaire sur chaque page dès lors qu'ils doivent être diffusés en plusieurs exemplaires.

2. Lorsqu'il n'est pas possible d'appliquer le paragraphe 1 à des ICUE, d'autres mesures appropriées sont prises conformément aux modalités d'application.

*Article 26*

**Déclassement et déclassification des ICUE**

1. Au moment de la création du document classifié, l'autorité d'origine indique, si possible, si les ICUE qui y figurent peuvent ou non être déclassées ou déclassifiées à une date donnée ou après un événement spécifique.

2. Chaque service de la Commission réexamine régulièrement les ICUE dont il est l'autorité d'origine pour déterminer si leur niveau de classification est toujours d'application. Un système pour réexaminer au moins une fois tous les cinq ans le niveau de classification des ICUE enregistrées dont la Commission est l'auteur est instauré conformément aux modalités d'application. Un tel réexamen n'est pas nécessaire lorsque l'autorité d'origine a indiqué dès le départ que les informations seraient automatiquement déclassées ou déclassifiées et que celles-ci se sont vu apposer les marquages correspondants.

3. Les informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED dont la Commission est l'auteur sont considérées comme étant automatiquement déclassifiées à l'issue d'une période de trente ans, conformément au règlement (CEE, Euratom) nº 354/83 du Conseil modifié par le règlement (CE, Euratom) nº 1700/2003 du Conseil ([1]).

*Article 27*

**Bureaux d'ordre pour les ICUE au sein de la Commission**

1. Sans préjudice de l'article 52, paragraphe 5 ci-après, dans chaque service de la Commission où des ICUE de niveau CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET sont traitées ou stockées, on détermine un bureau d'ordre local compétent chargé de veiller à ce que les ICUE soient traitées conformément à la présente décision.

2. Le bureau d'ordre géré par le secrétariat général représente le bureau d'ordre central pour les ICUE. Il constitue:

— le bureau d'ordre local pour le secrétariat général de la Commission;

— le bureau d'ordre pour les cabinets privés des membres de la Commission, sauf s'ils disposent d'un bureau d'ordre local désigné pour les ICUE;

— le bureau d'ordre pour les directions générales ou les services qui n'ont pas de bureau d'ordre local pour les ICUE;

— le principal point d'entrée et de sortie pour toutes les informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED et d'un niveau de classification supérieur jusqu'à SECRET UE/EU SECRET inclus, échangées entre la Commission et ses services et des pays tiers et organisations internationales, ainsi que, si des dispositions spécifiques le prévoient, pour d'autres institutions, agences et organes de l'Union européenne.

3. Au sein de la Commission, un bureau d'ordre est désigné par l'autorité de sécurité de la Commission pour faire fonction d'autorité centrale de réception et de diffusion des informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET. S'il y a lieu, les bureaux d'ordre subordonnés peuvent être désignés pour traiter ces informations à des fins d'enregistrement.

4. Ces bureaux d'ordre subordonnés ne peuvent transmettre de documents TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET directement à d'autres bureaux d'ordre subordonnés rattachés au même bureau d'ordre TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET central sans l'autorisation expresse et écrite de ce dernier, ni à des bureaux d'ordre extérieurs.

5. Les bureaux d'ordre pour les ICUE sont conçus comme des zones sécurisées telles que définies au chapitre 3 et agréées par l'autorité d'homologation de sécurité de la Commission (AHS).

*Article 28*

**Agent contrôleur**

1. Chaque bureau d'ordre pour les ICUE est géré par un agent contrôleur (RCO).

2. L'agent contrôleur dispose d'une habilitation de sécurité appropriée.

3. L'agent contrôleur est placé sous la supervision du responsable local de la sécurité au sein du service de la Commission pour ce qui concerne l'application des dispositions relatives à la manipulation des ICUE et la mise en œuvre des règles, normes et lignes directrices correspondantes en matière de sécurité.

4. Dans le cadre de ses responsabilités de gestion du bureau d'ordre pour les ICUE auquel il est affecté, l'agent contrôleur exécute les tâches générales suivantes conformément à la présente décision et aux modalités d'application, normes et lignes directrices correspondantes:

— gestion des opérations relatives à l'enregistrement, la conservation, la reproduction, la traduction, la transmission, l'expédition et la destruction des ICUE ou leur transfert au service des archives historiques;

— vérification périodique de la nécessité de maintenir la classification de ces informations;

— exécution de toute autre tâche en relation avec la protection des ICUE définie dans les modalités d'application.

*Article 29*

**Enregistrement des ICUE à des fins de sécurité**

1. Aux fins de la présente décision, on entend par enregistrement à des fins de sécurité (ci-après dénommé «enregistrement») l'application de procédures permettant de garder la trace du cycle de vie des ICUE, y compris de leur diffusion.

([1]) Règlement (CE, Euratom) nº 1700/2003 du Conseil du 22 septembre 2003 modifiant le règlement (CEE, Euratom) nº 354/83 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1).

2. Tout élément d'information ou matériel classifié CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et d'un niveau de classification supérieur est enregistré par un bureau d'ordre déterminé à chaque fois qu'il est réceptionné ou expédié par une entité structurée.

3. Lorsque les ICUE sont traitées ou stockées à l'aide d'un système d'information et de communication (SIC), les procédures d'enregistrement peuvent être mises en œuvre au moyen de processus intervenant au sein du SIC même.

4. Les modalités d'application contiennent des dispositions plus détaillées concernant l'enregistrement des ICUE à des fins de sécurité.

*Article 30*

**Duplication et traduction des documents classifiés de l'Union européenne**

1. Les documents classifiés TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET ne doivent pas être dupliqués ou traduits sans le consentement écrit préalable de l'autorité d'origine.

2. Lorsque l'autorité d'origine de documents classifiés SECRET UE/EU SECRET et d'un niveau de classification inférieur n'a pas imposé de restrictions à leur duplication ou à leur traduction, lesdits documents peuvent être dupliqués ou traduits sur instruction du détenteur.

3. Les mesures de sécurité applicables au document original le sont aussi à ses copies et à ses traductions.

*Article 31*

**Transport des ICUE**

1. Les ICUE sont transportées de manière à les protéger contre toute divulgation non autorisée durant le transport.

2. Le transport des ICUE est soumis à des mesures de protection:

— en adéquation avec le niveau de classification des ICUE transportées;

— adaptées aux conditions spécifiques de leur transport, notamment selon que les ICUE sont transportées:

  — à l'intérieur d'un même bâtiment de la Commission ou d'un groupe autonome de bâtiments de la Commission,

  — entre des bâtiments de la Commission situés dans un même État membre,

  — à l'intérieur de l'Union,

  — de l'Union vers le territoire d'un État tiers; et

  — adaptées à la nature et la forme des ICUE concernées.

3. Ces mesures de protection sont indiquées en détail dans les modalités d'application ou, dans le cas de projets et programmes visés à l'article 42, en tant que partie intégrante des instructions de sécurité relatives à un programme ou un projet (ISP).

4. Les modalités d'application ou les ISP incluent des dispositions en rapport avec le niveau de classification des ICUE concernant:

— le mode de transport, à savoir transport par porteur, courrier diplomatique ou militaire, services postaux ou services de courrier commercial;

— l'emballage des ICUE;

— les contre-mesures techniques pour les ICUE transportées sur support électronique;

— toute autre mesure de nature procédurale, physique ou électronique;

— les procédures d'enregistrement;

— l'emploi de personnel disposant d'autorisations de sécurité.

5. Lorsque les ICUE sont transportées par des supports électroniques, et nonobstant l'article 21, paragraphe 5, les mesures de protection énoncées dans les modalités d'application correspondantes peuvent être complétées par des contre-mesures techniques appropriées approuvées par l'autorité de sécurité de la Commission, de façon à réduire au minimum le risque de perte ou de compromission.

*Article 32*

**Destruction des ICUE**

1. Les documents classifiés de l'Union européenne qui ne sont plus nécessaires peuvent être détruits, compte tenu des règlements relatifs aux archives et des règles et règlements de la Commission relatifs à la gestion et à l'archivage des documents, en particulier la liste commune de conservation des dossiers au niveau de la Commission européenne.

2. Les ICUE de niveau CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et d'un niveau de classification supérieur sont détruites par l'agent contrôleur du bureau d'ordre compétent sur instruction du détenteur ou d'une autorité compétente. L'agent contrôleur actualise en conséquence les cahiers d'enregistrement et les autres informations relatives aux enregistrements.

3. La destruction de documents classifiés SECRET UE/EU SECRET ou TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET est effectuée par l'agent contrôleur en présence d'un témoin justifiant de l'habilitation de sécurité correspondant au moins au niveau de classification du document à détruire.

4. L'agent du bureau d'ordre et le témoin, lorsque la présence de ce dernier est requise, signent un procès-verbal de destruction qui est rempli dans le bureau d'ordre. L'agent contrôleur du bureau d'ordre compétent conserve les procès-verbaux de destruction des documents TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET pendant dix ans au minimum, et ceux des documents CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET pendant cinq ans au minimum.

5. Les documents classifiés, y compris ceux dont la classification est RESTREINT UE/EU RESTRICTED, sont détruits par des méthodes définies dans les modalités d'application et répondant aux normes UE applicables ou à des normes équivalentes.

6. La destruction des supports de données informatiques utilisés pour les ICUE s'effectue conformément aux procédures définies dans les modalités d'application.

*Article 33*

**Destruction des ICUE en cas d'urgence**

1. Les services de la Commission qui détiennent des ICUE établissent des plans tenant compte des conditions locales pour assurer la sauvegarde en temps de crise des matériels classifiés de l'Union européenne, y compris si nécessaire des plans de destruction et d'évacuation en cas d'urgence. Ils émettent les consignes qu'ils jugent appropriées pour éviter que des ICUE ne tombent entre les mains de personnes non autorisées.

2. Les dispositions prises pour la sauvegarde et/ou la destruction en temps de crise des matériels CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET ne doivent en aucun cas nuire à la sauvegarde ni à la destruction des matériels TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET, et notamment des matériels de chiffrement, dont la prise en charge doit avoir la priorité sur toutes les autres tâches.

3. En cas d'urgence, s'il existe un risque imminent de divulgation non autorisée, les ICUE sont détruites par le détenteur de manière à ce qu'elles ne puissent pas être reconstituées en tout ou en partie. L'autorité d'origine et le bureau d'ordre d'origine sont informés de la destruction en urgence d'ICUE enregistrées.

4. Les modalités d'application contiennent des dispositions plus détaillées concernant la destruction des ICUE.

CHAPITRE 5

**PROTECTION DES INFORMATIONS CLASSIFIÉES DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LES SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION (SIC)**

*Article 34*

**Principes d'assurance de l'information**

1. Par «assurance de l'information (AI) dans le domaine des systèmes d'information et de communication», on entend la certitude que ces systèmes protégeront les informations qu'ils traitent et fonctionneront comme ils le doivent, quand ils le doivent, sous le contrôle d'utilisateurs légitimes.

2. Une assurance de l'information efficace garantit des niveaux appropriés de:

Authenticité: garantie que l'information est véridique et émane de sources dignes de foi;

Disponibilité: caractéristique de l'information selon laquelle elle est accessible et utilisable, à la demande d'une entité autorisée;

Confidentialité: propriété selon laquelle les informations ne sont pas divulguées à des personnes ou à des entités non autorisées et l'accès à ces informations n'est pas accordé à des processus non autorisés;

Intégrité: propriété consistant à préserver l'exactitude et le caractère complet des informations et éléments;

Non-répudiation: la possibilité de prouver qu'une action ou un événement a eu lieu, de sorte qu'il ne peut être contesté par la suite.

3. L'AI est fondée sur un processus de gestion des risques.

*Article 35*

**Définitions**

Aux fins du présent chapitre, les définitions suivantes sont applicables:

a) par «homologation», on entend l'agrément formel d'un système d'information et de communication par l'autorité d'homologation de sécurité (AHS) autorisant son emploi pour traiter des ICUE dans son environnement opérationnel, après la validation formelle du plan de sécurité et la mise en œuvre adéquate de celui-ci;

b) par «processus d'homologation», on entend les étapes et tâches requises avant d'obtenir l'agrément de l'autorité d'homologation de sécurité. Ces étapes et tâches sont définies dans une norme de processus d'homologation;

c) on entend par «système d'information et de communication» (SIC) tout système permettant le traitement d'informations sous forme électronique. Un système d'information et de communication comprend l'ensemble des moyens nécessaires pour le faire fonctionner, y compris l'infrastructure, l'organisation, le personnel et les ressources d'information;

d) on entend par «risque résiduel» le risque qui subsiste après que des mesures de sécurité ont été mises en œuvre, étant entendu qu'il est impossible de contrer toutes les menaces et d'éliminer toutes les vulnérabilités;

e) on entend par «risque» la possibilité qu'une menace donnée se concrétise en tirant parti des vulnérabilités internes et externes d'une organisation ou d'un des systèmes qu'elle utilise et cause ainsi un préjudice à l'organisation ou à ses ressources matérielles ou immatérielles. Il se mesure en tenant compte à la fois de la probabilité de voir se concrétiser des menaces et de l'impact de celles-ci;

f) l'«acceptation des risques» consiste à décider d'accepter qu'un risque résiduel subsiste au terme du traitement des risques;

g) l'«évaluation des risques» consiste à déterminer les menaces et les vulnérabilités et à procéder à l'analyse des risques correspondants, c'est-à-dire à examiner leur probabilité et leur impact;

h) la «communication des risques» consiste à sensibiliser la communauté des utilisateurs du SIC aux risques, à informer les autorités d'homologation de ces risques et à faire rapport à leur sujet aux autorités responsables de l'exploitation;

i) le «traitement des risques» consiste à atténuer, à éliminer, à réduire (par un ensemble approprié de mesures sur le plan technique, physique ou au niveau de l'organisation ou des procédures), à transférer ou à surveiller les risques.

*Article 36*

**SIC traitant des ICUE**

1. Les SIC traitent des ICUE dans le respect de la notion d'AI.

2. Pour les SIC traitant des ICUE, le respect de la politique de sécurité des systèmes d'information de la Commission, telle qu'énoncée dans la décision C(2006)3602 ([1]) de la Commission, implique:

a) l'application de la méthode «planifier-déployer-contrôler-agir» pour la mise en œuvre de la politique de sécurité des systèmes d'information tout au long du cycle de vie du système d'information;

b) la détermination des besoins de sécurité au moyen d'une évaluation d'impact sur l'activité;

c) la réalisation d'une classification formelle des éléments pour le système d'information et les données qu'il contient;

([1]) C(2006) 3602 du 16 août 2006 relative à la sécurité des systèmes d'information utilisés par les services de la Commission.

d) la mise en œuvre de toutes les mesures de sécurité obligatoires définies par la politique de sécurité des systèmes d'information;

e) l'application d'un processus de gestion des risques, composé des étapes suivantes: identification des menaces et des vulnérabilités, évaluation des risques, traitement des risques, acceptation des risques et communication des risques;

f) la définition d'un plan de sécurité, incluant la politique de sécurité et les procédures d'exploitation de sécurité, ainsi que sa mise en œuvre, sa vérification et sa révision.

3. L'ensemble du personnel participant à l'élaboration, au développement, aux essais, au fonctionnement, à la gestion ou à l'utilisation des SIC traitant des ICUE notifie à l'AHS toutes les faiblesses en matière de sécurité, les incidents, les infractions à la sécurité ou les compromissions potentiels susceptibles d'avoir un impact sur la protection du SIC et/ou des ICUE qu'il contient.

4. Lorsque la protection des ICUE est assurée par des produits cryptographiques, ces produits doivent être approuvés comme suit:

a) la préférence est donnée aux produits agréés par le Conseil ou par le secrétaire général du Conseil en sa qualité d'autorité d'agrément cryptographique du Conseil, sur recommandation du groupe d'experts sécurité de la Commission;

b) lorsque des motifs opérationnels particuliers le justifient, l'autorité d'agrément cryptographique de la Commission (AAC) peut, sur recommandation du groupe d'experts sécurité de la Commission, ne pas respecter les exigences prévues au point a) et délivrer un agrément à titre provisoire pour une période spécifique.

5. Lors de la transmission, du traitement et du stockage des ICUE par voie électronique, des produits cryptographiques qui ont fait l'objet d'un agrément sont utilisés. Nonobstant cette exigence, des procédures spécifiques peuvent être appliquées en cas d'urgence ou dans le cadre de configurations techniques spécifiques après agrément de l'AAC.

6. Des mesures de sécurité sont mises en œuvre afin de protéger les SIC traitant des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur contre la compromission de ces informations par des émissions électromagnétiques non intentionnelles («mesures de sécurité TEMPEST»). Ces mesures de sécurité sont proportionnées au risque d'exploitation et au niveau de classification des informations.

7. L'autorité de sécurité de la Commission exerce les fonctions suivantes:

— autorité chargée de l'AI (AAI);

— autorité d'homologation de sécurité (AHS);

— autorité TEMPEST (AT);

— autorité d'agrément cryptographique (AAC);

— autorité chargée de la distribution cryptographique (ADC).

8. Pour chaque système, l'autorité de sécurité de la Commission désigne une autorité opérationnelle chargée de l'AI.

9. Les responsabilités des fonctions décrites aux paragraphes 7 et 8 seront définies dans les modalités d'application.

*Article 37*

**Homologation des SIC traitant des ICUE**

1. Tous les SIC traitant des ICUE font l'objet d'un processus d'homologation basé sur les principes d'AI, dont le niveau de détail doit être proportionné au niveau de protection requis.

2. Le processus d'homologation inclut la validation formelle par l'AHS de la Commission du plan de sécurité pour le SIC concerné, afin d'obtenir l'assurance que:

a) le processus de gestion des risques visé à l'article 36, paragraphe 2, a été correctement mis en œuvre;

b) le détenteur du système a accepté le risque résiduel en connaissance de cause; et

c) un niveau suffisant de protection du SIC et des ICUE qu'il traite a été atteint conformément à la présente décision.

3. L'AHS de la Commission délivre une déclaration d'homologation qui détermine le niveau maximal de classification des ICUE qui peuvent être traitées dans un SIC ainsi que les modalités et les conditions de fonctionnement correspondantes. Cette disposition s'applique sans préjudice des missions du conseil d'homologation de sécurité défini à l'article 11 du règlement (UE) nº 512/2014 du Parlement européen et du Conseil ([1]).

4. Un comité conjoint d'homologation de sécurité (CHS) est chargé de l'homologation des SIC de la Commission qui impliquent plusieurs parties. Ce comité est composé d'un représentant de l'AHS de chaque partie concernée et présidé par un représentant de l'AHS de la Commission.

5. Le processus d'homologation consiste en une série de tâches exécutées par les parties concernées. La responsabilité de la préparation des dossiers d'homologation et de la documentation incombe entièrement au détenteur du SIC.

6. L'homologation relève de la responsabilité de l'AHS de la Commission qui, à tout moment au cours du cycle de vie du SIC, est habilitée à:

a) exiger qu'un processus d'homologation soit appliqué;

b) procéder à un audit ou une inspection du SIC;

c) si les conditions de fonctionnement ne sont plus satisfaites, exiger l'élaboration et la mise en œuvre effective d'un plan d'amélioration de la sécurité selon un calendrier bien défini, en retirant éventuellement l'autorisation d'utiliser le SIC jusqu'à ce que les conditions de son fonctionnement soient à nouveau satisfaites.

7. Le processus d'homologation est établi dans une norme sur le processus d'homologation applicable aux SIC traitant des ICUE, adoptée conformément à l'article 10, paragraphe 3, de la décision C(2006) 3602.

*Article 38*

**Situations d'urgence**

1. Nonobstant les dispositions du présent chapitre, les procédures spécifiques décrites ci-après peuvent être appliquées dans les situations d'urgence, telles que les crises, les conflits ou les guerres, imminentes ou effectives, ou dans des circonstances opérationnelles exceptionnelles.

2. Sous réserve du consentement de l'autorité compétente, les ICUE peuvent être transmises au moyen de produits cryptographiques agréés pour un niveau de classification inférieur ou sans faire l'objet d'un chiffrement dans le cas où tout retard causerait un préjudice indéniablement plus important que celui qui découlerait de la divulgation du matériel classifié et dans les conditions suivantes:

a) l'expéditeur et le destinataire ne possèdent pas le dispositif de chiffrement nécessaire; et

b) le matériel classifié ne peut être communiqué en temps voulu par aucun autre moyen.

3. Les informations classifiées transmises dans les conditions visées au paragraphe 1 ne portent aucun marquage ni indication qui les distinguerait d'informations non classifiées ou pouvant être protégées à l'aide d'un produit cryptographique disponible. Leur destinataire est informé, sans délai et par d'autres moyens, du niveau de classification.

4. Un rapport est adressé par la suite à l'autorité compétente et au groupe d'experts sécurité de la Commission.

CHAPITRE 6

**SÉCURITÉ INDUSTRIELLE**

*Article 39*

**Principes de base**

1. Par «sécurité industrielle», on entend l'application de mesures visant à assurer la protection des ICUE

a) dans le cadre de contrats classifiés, par:

   i) des candidats ou des soumissionnaires tout au long de la durée de la procédure d'appel d'offres et de passation de marché,

   ii) des contractants ou des sous-traitants tout au long du cycle de vie des contrats classifiés;

([1]) Règlement (CE) nº 512/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant le règlement (UE) nº 912/2010 établissant l'Agence du GNSS européen (JO L 150 du 20.5.2014, p. 72).

b) dans le cadre de conventions de subvention classifiées, par:

i) des candidats durant les procédures d'octroi de subventions;

ii) des bénéficiaires tout au long du cycle de vie des conventions de subvention classifiées.

2. De tels contrats ou conventions de subvention ne doivent pas concerner des informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET.

3. Sauf mention contraire, les dispositions du présent chapitre visant des contrats classifiés ou des contractants s'appliquent également aux contrats de sous-traitance classifiés et aux sous-traitants.

*Article 40*

**Définitions**

Aux fins du présent chapitre, on entend par:

a) «contrat classifié», un contrat-cadre ou un contrat, tel que défini dans le règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 ([1]), conclu par la Commission ou l'un de ses services avec un contractant en vue de la fourniture de biens meubles ou immeubles, de la réalisation de travaux ou de la prestation de services, dont l'exécution requiert ou implique la création, le traitement ou le stockage d'ICUE;

b) «contrat de sous-traitance classifié», un contrat conclu par un contractant de la Commission ou de l'un de ses services avec un autre contractant (c'est-à-dire le sous-traitant) en vue de la fourniture de biens meubles ou immeubles, de la réalisation de travaux ou de la prestation de services, dont l'exécution nécessite ou implique la création, le traitement ou le stockage d'ICUE;

c) «convention de subvention classifiée», une convention aux termes de laquelle la Commission octroie une subvention, telle que définie dans la première partie, titre VI, du règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002, et dont l'exécution nécessite ou implique la création, le traitement ou le stockage d'ICUE;

d) «autorité de sécurité désignée (ASD)», l'autorité responsable devant l'autorité nationale de sécurité (ANS) d'un État membre qui est chargée de communiquer à des entités industrielles ou autres la politique nationale dans tous les domaines relevant de la sécurité industrielle et de fournir des orientations et une aide pour sa mise en œuvre. Les fonctions de l'ASD peuvent être exercées par l'ANS ou par toute autre autorité compétente.

*Article 41*

**Procédure applicable aux contrats et conventions de subvention classifiés**

1. En tant qu'autorité contractante, chaque service de la Commission veille à ce que les normes minimales de sécurité industrielle prévues dans le présent chapitre soient mentionnées ou intégrées dans le contrat et respectées lors de l'octroi de contrats ou conventions de subvention classifiés.

2. Aux fins du paragraphe 1, les services compétents au sein de la Commission demandent l'avis de la direction générale des ressources humaines et de la sécurité, en particulier la direction de la sécurité, et veillent à ce que les contrats et contrats de sous-traitance types et les conventions de subvention types incluent des dispositions reflétant les principes de base et les normes minimales de protection des ICUE que doivent respecter les contractants et les sous-traitants, de même que les bénéficiaires des conventions de subvention.

3. La Commission collabore étroitement avec l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité compétente des États membres concernés.

4. Lorsqu'une autorité contractante envisage de lancer une procédure visant à conclure un contrat classifié ou une convention de subvention classifiée, elle demande l'avis de l'autorité de sécurité de la Commission sur les questions concernant la classification et les éléments de la procédure à tous les stades de celle-ci.

5. Les modèles pour les contrats et contrats de sous-traitance classifiés, les conventions de subvention classifiées, les avis de marché, les documents d'orientation concernant les conditions dans lesquelles des habilitations de sécurité d'établissement (HSE) sont requises, les instructions de sécurité relatives à un programme/un projet (ISP), les annexes de sécurité (AS), les visites, la transmission et le transport d'ICUE dans le cadre de contrats ou de conventions de subvention classifiés, sont établis dans les modalités d'application sur la sécurité industrielle, après consultation du groupe d'experts sécurité de la Commission.

([1]) Règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

6. La Commission peut conclure des contrats ou des conventions de subvention classifiés destinés à confier à des opérateurs économiques immatriculés dans un État membre ou dans un État tiers ayant conclu un accord ou un arrangement administratif en vertu du chapitre 7 de la présente décision, des tâches qui impliquent ou nécessitent l'accès, le traitement ou le stockage d'ICUE.

*Article 42*

**Aspects liés à la sécurité dans un contrat classifié ou une convention de subvention classifiée**

1. Les contrats classifiés ou les conventions de subvention classifiées incluent les aspects suivants liés à la sécurité:

Instructions de sécurité relatives à un programme/un projet

a) Par «instructions de sécurité relatives à un programme/un projet» (ISP), on entend une liste des procédures de sécurité appliquées à un programme ou à un projet spécifique en vue d'uniformiser ces procédures. Elles peuvent être revues tout au long de la durée du programme ou du projet.

b) La direction générale des ressources humaines et de la sécurité élabore des ISP génériques; les services de la Commission chargés des programmes ou des projets impliquant le traitement ou le stockage d'ICUE peuvent élaborer, le cas échéant, des ISP spécifiques basées sur les ISP génériques.

c) Des ISP spécifiques sont élaborées en particulier pour les programmes et les projets caractérisés par l'importance de leur portée, leur échelle ou leur complexité, ou par la multitude et/ou la diversité des contractants, bénéficiaires et autres partenaires et acteurs impliqués, par exemple en ce qui concerne leur statut juridique. Les ISP spécifiques sont élaborées par le ou les services de la Commission gérant le programme ou le projet, en coopération étroite avec la direction générale des ressources humaines et de la sécurité.

d) La direction générale des ressources humaines et de la sécurité soumet les ISP génériques et spécifiques pour avis au groupe d'experts sécurité de la Commission.

Annexe de sécurité

a) Par «annexe de sécurité» (AS), on entend un ensemble de conditions contractuelles spéciales, établi par l'autorité contractante, qui fait partie intégrante de tout contrat classifié impliquant l'accès à des ICUE ou la création de telles informations, dans lequel sont définis les conditions de sécurité ou les éléments du contrat qui doivent être protégés pour des raisons de sécurité.

b) Les impératifs de sécurité propres à un contrat sont exposés dans une AS. Le cas échéant, l'AS contient le guide de la classification de sécurité (GCS) et fait partie intégrante du contrat ou du contrat de sous-traitance classifié ou de la convention de subvention classifiée.

c) L'AS contient les dispositions imposant au contractant ou au bénéficiaire de respecter les normes minimales énoncées dans la présente décision. L'autorité contractante s'assure que l'AS indique que le non-respect de ces normes minimales peut constituer un motif suffisant de résiliation du contrat ou de la convention de subvention.

2. Les ISP et les AS incluent un GCS en tant qu'élément de sécurité obligatoire:

a) par «guide de la classification de sécurité» (GCS), on entend un document qui décrit les éléments d'un programme, projet, contrat ou convention de subvention qui sont classifiés, et précise les niveaux de classification de sécurité applicables. Le GCS peut être étoffé tout au long de la durée du programme, projet, contrat ou convention de subvention et les éléments d'information peuvent être reclassifiés ou déclassés; lorsqu'il existe, le GCS fait partie de l'AS.

b) Avant de lancer un appel d'offres en vue de l'attribution d'un contrat classifié ou d'attribuer un tel contrat, le service de la Commission, en sa qualité d'autorité contractante, détermine la classification de sécurité de toute information devant être fournie aux candidats, soumissionnaires ou contractants, ainsi que la classification de sécurité de toute information devant être créée par le contractant. Dans cette perspective, il élabore un GCS qui sera utilisé aux fins de l'exécution du contrat, conformément à la présente décision et à ses modalités d'application, après consultation de l'autorité de sécurité de la Commission.

c) Les principes ci-après sont appliqués pour déterminer le niveau de classification de sécurité des différents éléments d'un contrat classifié:

i) dans le cadre de l'élaboration d'un GCS, le service de la Commission, en tant qu'autorité contractante, tient compte de tous les aspects pertinents en matière de sécurité, y compris de la classification de sécurité attribuée aux informations fournies et dont l'utilisation aux fins du contrat a été approuvée par l'autorité d'origine desdites informations;

ii) le niveau général de classification du contrat ne peut pas être inférieur à la classification la plus élevée de l'un de ses éléments; et

iii) le cas échéant, l'autorité contractante se met en rapport, par l'intermédiaire de l'autorité de sécurité de la Commission, avec les ANS, les ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente des États membres dans l'éventualité d'une modification touchant au niveau de classification des informations créées par les contractants ou fournies à ceux-ci dans le cadre de l'exécution d'un contrat et lors de toute modification ultérieure du GCS.

*Article 43*

**Accès aux ICUE pour le personnel des contractants et des bénéficiaires**

L'autorité contractante ou qui octroie la subvention veille à ce que le contrat classifié ou la convention de subvention classifiée renferme des dispositions indiquant que le personnel d'un contractant, sous-traitant ou bénéficiaire qui, aux fins de l'exécution du contrat, contrat de sous-traitance ou convention de subvention classifié(e), requiert l'accès à des ICUE, peut se voir accorder un tel accès uniquement si les conditions suivantes sont remplies:

a) s'être vu accorder une autorisation de sécurité du niveau correspondant ou avoir été dûment autorisé en fonction de son besoin d'en connaître;

b) avoir été informé des règles de sécurité applicables à la protection des ICUE et avoir reconnu les responsabilités qui lui incombent en matière de protection de ces informations;

c) avoir reçu une habilitation de sécurité du niveau correspondant pour les informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET par l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité compétente respective.

*Article 44*

**Habilitation de sécurité d'établissement**

1. Par «habilitation de sécurité d'établissement» (HSE), on entend une décision administrative prise par une ANS, une ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente selon laquelle, du point de vue de la sécurité, un établissement peut assurer un niveau suffisant de protection pour les ICUE d'un niveau de classification de sécurité déterminé.

2. Une HSE est délivrée par l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente d'un État membre afin d'indiquer, conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales, qu'un opérateur économique est en mesure, au sein de ses établissements, de garantir aux ICUE la protection adaptée au niveau de classification approprié (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET). Cette HSE est présentée à l'autorité de sécurité de la Commission qui la transmet au service de la Commission agissant en qualité d'autorité contractante ou octroyant la subvention, avant qu'un candidat, soumissionnaire ou contractant, ou demandeur ou bénéficiaire d'une subvention, puisse recevoir des ICUE ou avoir accès à des ICUE.

3. S'il y a lieu, l'autorité contractante avertit, par l'intermédiaire de l'autorité de sécurité de la Commission, l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente concernée qu'une HSE est nécessaire pour l'exécution du contrat. Une HSE ou une HSP est requise lorsque des ICUE classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET doivent être fournies dans le cadre de la procédure de passation de marché ou d'octroi de subvention.

4. L'autorité contractante ou qui octroie la subvention n'attribue pas de contrat classifié ou de convention de subvention classifiée au soumissionnaire ou participant sélectionné tant que l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente de l'État membre dans lequel le contractant ou le soumissionnaire concerné est immatriculé, ne lui a pas confirmé qu'une HSE appropriée a été délivrée.

5. Lorsque l'autorité de sécurité de la Commission a été avertie par l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente ayant délivré une HSE, de modifications apportées à ladite HSE, elle informe le service de la Commission agissant en qualité d'autorité contractante ou qui octroie la subvention. Dans le cadre d'un contrat de sous-traitance, l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente en est informée.

6. Pour l'autorité contractante ou qui octroie la subvention, le retrait d'une HSE par l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente concernée constitue un motif suffisant pour résilier un contrat classifié ou exclure un candidat, soumissionnaire ou demandeur de la procédure d'appel d'offres. Une disposition est incluse à cet effet dans les contrats types et les conventions de subvention types à élaborer.

*Article 45*

**Dispositions applicables aux contrats et conventions de subvention classifiés**

1. Lorsque des ICUE sont communiquées à un candidat, soumissionnaire ou demandeur durant la procédure de passation de marché, l'appel d'offres ou l'appel de propositions contient une disposition obligeant le candidat, le soumissionnaire ou le demandeur qui ne présente pas d'offre ou de proposition ou qui n'est pas sélectionné à restituer tous les documents classifiés dans un délai spécifié.

2. L'autorité contractante ou qui octroie la subvention informe, par l'intermédiaire de l'autorité de sécurité de la Commission, l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente qu'un contrat classifié ou une convention de subvention classifiée a été attribué, et lui communique les données correspondantes, notamment le nom du ou des contractants ou bénéficiaires, la durée du contrat et le niveau maximal de classification.

3. Lorsqu'il est mis fin à un tel contrat ou convention de subvention, l'autorité contractante ou qui octroie la subvention avertit rapidement, par l'intermédiaire de l'autorité de sécurité de la Commission, l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente de l'État membre dans lequel le contractant ou le bénéficiaire de la subvention est immatriculé.

4. En principe, le contractant ou le bénéficiaire de la subvention est tenu de restituer à l'autorité contractante ou qui octroie la subvention les ICUE en sa possession, dès que le contrat classifié ou la convention de subvention classifiée arrive à expiration ou que la participation d'un bénéficiaire de la subvention arrive à son terme.

5. Des dispositions spéciales concernant l'élimination d'ICUE durant l'exécution du contrat classifié ou de la convention de subvention classifiée ou à son expiration figurent dans l'AS.

6. Lorsque le contractant ou le bénéficiaire de la subvention est autorisé à conserver des ICUE après l'expiration d'un contrat classifié ou d'une convention de subvention classifiée, les normes minimales figurant dans la présente décision demeurent d'application et la confidentialité des ICUE est protégée par le contractant ou le bénéficiaire de la subvention.

*Article 46*

**Dispositions spécifiques applicables aux contrats classifiés**

1. Les conditions pertinentes pour la protection des ICUE dans lesquelles le contractant peut sous-traiter des activités sont définies dans l'appel d'offres et le contrat classifié.

2. Un contractant doit obtenir l'autorisation de l'autorité contractante avant de pouvoir sous-traiter des éléments d'un contrat classifié. Aucun contrat de sous-traitance impliquant l'accès à des ICUE ne peut être attribué à des sous-traitants immatriculés dans un pays tiers, sauf s'il existe un cadre règlementaire en matière de sécurité des informations tel qu'il est prévu au chapitre 7.

3. Il incombe au contractant de veiller à ce que toutes les activités de sous-traitance soient réalisées en conformité avec les normes minimales définies dans la présente décision et de s'abstenir de fournir des ICUE à un sous-traitant sans l'autorisation écrite préalable de l'autorité contractante.

4. En ce qui concerne les ICUE créées ou traitées par le contractant, la Commission est considérée comme l'autorité d'origine et les droits qui incombent à l'autorité d'origine sont exercés par l'autorité contractante.

*Article 47*

**Visites liées à des contrats classifiés**

1. Lorsque des membres du personnel de la Commission, des contractants ou des bénéficiaires de subvention doivent avoir accès à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET dans leurs locaux respectifs aux fins de l'exécution d'un contrat classifié ou d'une convention de subvention classifiée, les visites sont organisées en liaison avec les ANS, les ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente concernée. L'autorité de sécurité de la Commission est informée de ces visites. Toutefois, dans le cadre de programmes ou projets spécifiques, les ANS, les ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente peuvent également convenir d'une procédure selon laquelle ces visites peuvent être organisées directement.

2. Tous les visiteurs sont en possession d'une habilitation de sécurité adéquate et jouissent d'un accès aux ICUE liées au contrat classifié sur la base du principe du besoin d'en connaître.

3. Les visiteurs se voient uniquement accorder l'accès aux ICUE liées à l'objectif de la visite.

4. Les modalités d'application contiennent des dispositions plus détaillées.

5. Le respect des dispositions concernant les visites liées à des contrats classifiés définies dans la présente décision et dans les modalités d'application visées au paragraphe 4 est obligatoire.

*Article 48*

**Transmission et transport d'ICUE en relation avec des contrats classifiés ou des conventions de subvention classifiées**

1. En ce qui concerne la transmission des ICUE par voie électronique, les dispositions pertinentes du chapitre 5 de la présente décision s'appliquent.

2. En ce qui concerne le transport d'ICUE, les dispositions pertinentes du chapitre 4 de la présente décision et de ses modalités d'application s'appliquent, conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales.

3. En ce qui concerne le transport de matériel classifié en tant que fret, les principes ci-après s'appliquent pour déterminer les mesures de sécurité à mettre en œuvre:

a) la sécurité est assurée à tous les stades pendant le transport, du point d'origine jusqu'à la destination finale;

b) le degré de protection accordé à un envoi est déterminé en fonction du niveau de classification le plus élevé du matériel qu'il contient;

c) avant tout transfert transfrontalier de matériel classifié CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET, un plan de transport est établi par l'expéditeur et approuvé par l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente concernée;

d) les trajets sont directs dans la mesure du possible, et aussi rapides que les circonstances le permettent;

e) chaque fois que cela est possible, les itinéraires ne devraient passer que par des États membres. Les itinéraires passant par des États autres que les États membres ne devraient être suivis qu'à condition d'avoir été autorisés par l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente des États de l'expéditeur et du destinataire.

*Article 49*

**Transfert d'ICUE aux contractants ou bénéficiaires de subvention établis dans des États tiers**

Les ICUE sont transférées aux contractants ou bénéficiaires de subvention établis dans des États tiers conformément aux mesures de sécurité convenues entre l'autorité de sécurité de la Commission, le service de la Commission, en sa qualité d'autorité contractante ou octroyant la subvention, et l'ANS, l'ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente de l'État tiers concerné dans lequel le contractant ou le bénéficiaire de la subvention est immatriculé.

*Article 50*

**Traitement d'informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED dans le cadre de contrats classifiés ou de conventions de subvention classifiées**

1. La protection des informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED traitées ou stockées dans le cadre de contrats classifiés ou de conventions de subvention classifiées est fondée sur les principes de proportionnalité et de rentabilité.

2. Aucune HSE ni HSP n'est requise dans le cadre de contrats classifiés ou de conventions de subvention classifiées impliquant le traitement d'informations classifiées au niveau RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

3. Lorsqu'un contrat ou une convention de subvention prévoit le traitement d'informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED dans un SIC exploité par un contractant ou un bénéficiaire de subvention, l'autorité contractante ou octroyant la subvention veille, après avoir consulté l'autorité de sécurité de la Commission, à ce que les exigences techniques et administratives à remplir concernant l'homologation du SIC soient précisées dans le contrat ou la convention de subvention; ces exigences sont proportionnées au risque évalué, compte tenu de tous les facteurs pertinents. La portée de l'homologation dudit SIC est décidée d'un commun accord par l'autorité de sécurité de la Commission et l'ANS ou ASD compétente.

CHAPITRE 7

## ÉCHANGE D'INFORMATIONS CLASSIFIÉES AVEC D'AUTRES INSTITUTIONS, AGENCES, ORGANES ET ORGANISMES DE L'UNION, AVEC DES ÉTATS MEMBRES ET AVEC DES ÉTATS TIERS ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

*Article 51*

### Principes de base

1. Dans le cas où la Commission ou l'un de ses services établit qu'il est nécessaire d'échanger des ICUE avec une autre institution, agence, organe ou organisme de l'Union, ou avec un État tiers ou une organisation internationale, les mesures nécessaires sont prises afin d'instituer un cadre juridique ou administratif approprié à cette fin, pouvant comprendre des accords sur la sécurité des informations ou des arrangements administratifs conclus conformément aux dispositions réglementaires applicables.

2. Sans préjudice de l'article 57, les ICUE sont échangées avec une autre institution, agence, organe ou organisme de l'Union, ou avec un État tiers ou une organisation internationale, uniquement si un tel cadre juridique ou administratif approprié est mis en place et qu'il existe des garanties suffisantes indiquant que l'institution, agence, organe ou organisme de l'Union ou l'État tiers ou l'organisation internationale en question applique des principes de base et des normes minimales équivalents pour la protection des informations classifiées.

*Article 52*

### Échange d'ICUE avec d'autres institutions, agences, organes et organismes de l'Union

1. Avant de conclure un arrangement administratif pour l'échange d'ICUE avec une autre institution, agence, organe ou organisme de l'Union, la Commission s'assure que celle-ci ou celui-ci:

a) dispose d'un cadre réglementaire pour la protection des ICUE établissant des principes de base et des normes minimales équivalents à ceux énoncés dans la présente décision et ses modalités d'application;

b) applique des normes de sécurité et des lignes directrices concernant la sécurité du personnel, la sécurité physique, la gestion des ICUE et la sécurité des systèmes d'information et de communication (SIC) garantissant un niveau de protection des ICUE équivalent à celui appliqué au sein de la Commission;

c) marque les informations classifiées qu'il ou elle crée comme ICUE.

2. En étroite coopération avec les autres services compétents de la Commission, la direction générale des ressources humaines et de la sécurité est le service chef de file au sein de la Commission pour la conclusion d'arrangements administratifs pour l'échange d'ICUE avec d'autres institutions, agences, organes ou organismes de l'Union.

3. Les arrangements administratifs prennent, en règle générale, la forme d'un échange de lettres, signées par le directeur général des ressources humaines et de la sécurité au nom de la Commission.

4. Avant de conclure un arrangement administratif sur l'échange d'ICUE, l'autorité de sécurité de la Commission effectue une visite d'évaluation visant à évaluer le cadre réglementaire pour la protection des ICUE et s'assurer de l'efficacité des mesures mises en œuvre pour protéger les ICUE. L'arrangement administratif prend effet et les ICUE sont échangées uniquement si le résultat de cette visite d'évaluation est satisfaisant et que les recommandations émises à la suite de la visite sont respectées. Des visites de suivi régulières sont effectuées afin de vérifier que l'arrangement administratif est respecté et que les mesures de sécurité mises en place continuent de répondre aux principes de base et normes minimales convenus.

5. Au sein de la Commission, le bureau d'ordre géré par le secrétariat général représente, en règle générale, le principal point d'entrée et de sortie des échanges d'informations classifiées avec d'autres institutions, agences, organes et organismes de l'Union. Toutefois, si pour des raisons de sécurité, d'organisation ou de fonctionnement, cela s'avère plus approprié pour protéger les ICUE, des bureaux d'ordre locaux sont établis au sein des services de la Commission conformément à la présente décision et à ses modalités d'application; ces bureaux servent de point d'entrée et de sortie pour les informations classifiées concernant des sujets relevant de la compétence des services de la Commission concernés.

6. Le groupe d'experts sécurité de la Commission est informé du processus de conclusion d'arrangements administratifs conformément au paragraphe 2.

*Article 53*

**Échange d'ICUE avec les États membres**

1. Des ICUE peuvent être échangées avec les États membres et leur être communiquées à condition qu'ils protègent ces informations classifiées conformément aux exigences applicables aux informations classifiées portant un marquage national de classification de sécurité de niveau équivalent, tel que prévu dans le tableau d'équivalence des classifications de sécurité figurant à l'annexe I.

2. Lorsque les États membres introduisent des informations classifiées portant un marquage national de classification de sécurité dans les structures ou réseaux de l'Union européenne, la Commission protège ces informations conformément aux règles applicables aux ICUE de niveau équivalent tel que prévu dans le tableau d'équivalence des classifications de sécurité figurant à l'annexe I.

*Article 54*

**Échange d'ICUE avec des États tiers et des organisations internationales**

1. Lorsque la Commission établit qu'il existe un besoin durable d'échanger des informations classifiées avec des États tiers ou des organisations internationales, les mesures nécessaires sont prises pour instituer un cadre juridique ou administratif approprié à cette fin, pouvant comprendre de accords sur la sécurité des informations ou des arrangements administratifs conclus conformément aux dispositions réglementaires applicables.

2. Les accords sur la sécurité des informations ou les arrangements administratifs visés au paragraphe 1 contiennent des dispositions pour garantir que, lorsque des États tiers ou des organisations internationales reçoivent des ICUE, ces informations bénéficient d'une protection conforme à leur niveau de classification et à des normes minimales équivalentes à celles prévues dans la présente décision.

3. La Commission peut conclure des arrangements administratifs, conformément à l'article 56, lorsque le niveau de classification des ICUE n'est en règle générale pas supérieur à RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

4. Les arrangements administratifs pour l'échange d'informations classifiées visés au paragraphe 3 contiennent des dispositions pour garantir que, lorsque des États tiers ou des organisations internationales reçoivent des ICUE, ces informations bénéficient d'une protection conforme à leur niveau de classification et à des normes minimales équivalentes à celles prévues dans la présente décision. Le groupe d'experts sécurité de la Commission est consulté sur la conclusion d'accords sur la sécurité des informations ou d'arrangements administratifs.

5. La décision de communiquer des ICUE émanant de la Commission à un État tiers ou à une organisation internationale est prise par le service de la Commission, en tant qu'autorité d'origine des ICUE concernées au sein de la Commission, au cas par cas, en fonction de la nature et du contenu de ces informations, du besoin d'en connaître du destinataire et d'une appréciation des avantages que l'Union peut en retirer. Si l'autorité d'origine des informations classifiées à communiquer, ou des sources qu'elles peuvent contenir, n'est pas la Commission, le service de la Commission qui détient ces informations classifiées demande au préalable le consentement écrit de l'autorité d'origine. Au cas où l'autorité d'origine ne peut être identifiée, le service de la Commission qui détient ces informations classifiées assume cette responsabilité en lieu et place de l'autorité d'origine après avoir consulté le groupe d'experts sécurité de la Commission.

*Article 55*

**Accords sur la sécurité des informations**

1. Les accords sur la sécurité des informations avec des États tiers ou des organisations internationales sont conclus conformément à l'article 218 du TFUE.

2. Les accords sur la sécurité des informations:

a) fixent les principes de base et les normes minimales régissant l'échange d'informations classifiées entre l'Union et un État tiers ou une organisation internationale;

b) prévoient des modalités techniques d'application qui doivent être arrêtées d'un commun accord entre les autorités de sécurité compétentes des institutions et organes de l'Union concernés et l'autorité de sécurité compétente de l'État tiers ou de l'organisation internationale concerné(e). Ces modalités tiennent compte du niveau de protection offert par les règlements, les structures et les procédures de sécurité en vigueur au sein de l'État tiers ou de l'organisation internationale concerné(e);

c) prévoient que, préalablement à l'échange d'informations classifiées au titre de l'accord, il a été vérifié que la partie destinataire est apte à protéger et sauvegarder de manière appropriée les informations classifiées qui lui sont transmises.

3. Lorsque la nécessité d'échanger des informations classifiées est établie conformément à l'article 51, paragraphe 1, la Commission consulte le Service européen pour l'action extérieure, le secrétariat général du Conseil et d'autres institutions et organes de l'Union, le cas échéant, afin de déterminer s'il y a lieu de soumettre une recommandation conformément à l'article 218, paragraphe 3, du TFUE.

4. Les ICUE ne font l'objet d'aucun échange par voie électronique, sauf disposition expresse de l'accord sur la sécurité des informations ou des modalités techniques d'application.

5. Au sein de la Commission, le bureau d'ordre géré par le secrétariat général représente, en règle générale, le principal point d'entrée et de sortie des échanges d'informations classifiées avec des États tiers et des organisations internationales. Toutefois, si pour des raisons de sécurité, d'organisation ou de fonctionnement, cela s'avère plus approprié pour protéger les ICUE, des bureaux d'ordre locaux sont établis au sein des services de la Commission conformément à la présente décision et à ses modalités d'application; ces bureaux servent de point d'entrée et de sortie pour les informations classifiées concernant des sujets relevant de la compétence des services de la Commission concernés.

6. Afin d'évaluer l'efficacité des règlements, structures et procédures de sécurité en vigueur dans l'État tiers ou l'organisation internationale concerné(e), la Commission participe à des visites d'évaluation en collaboration avec d'autres institutions, agences ou organes de l'Union, d'un commun accord avec l'État tiers ou l'organisation internationale concerné(e). Ces visites d'évaluation ont pour finalité d'évaluer:

a) le cadre réglementaire applicable à la protection des informations classifiées;

b) tous les aspects spécifiques de la politique de sécurité et du mode d'organisation de la sécurité dans l'État tiers ou l'organisation internationale susceptibles d'avoir une incidence sur le niveau des informations classifiées qui peuvent être échangées;

c) les mesures et les procédures de sécurité effectivement en place; et

d) les procédures d'habilitation de sécurité pour le niveau de classification des ICUE à communiquer.

*Article 56*

**Arrangements administratifs**

1. Lorsqu'il existe un besoin durable, dans le contexte d'un cadre politique ou juridique de l'Union, d'échanger avec un État tiers ou une organisation internationale des informations dont le niveau de classification n'est en principe pas supérieur à RESTREINT UE/EU RESTRICTED, et que l'autorité de sécurité de la Commission, après avoir consulté le groupe d'experts sécurité de la Commission, a établi, notamment, que la partie en question ne dispose pas d'un système de sécurité suffisamment développé lui permettant de conclure un accord sur la sécurité des informations, la Commission peut décider de conclure un arrangement administratif avec les autorités compétentes de l'État tiers ou de l'organisation internationale concerné(e).

2. Ces arrangements administratifs prennent, en règle générale, la forme d'un échange de lettres.

3. Une visite d'évaluation est réalisée préalablement à la conclusion de l'arrangement. Le groupe d'experts sécurité de la Commission est informé du résultat de la visite d'évaluation. Si des raisons exceptionnelles justifient l'échange urgent d'informations classifiées, les ICUE peuvent être communiquées à condition que tout soit mis en œuvre pour effectuer dès que possible une visite d'évaluation.

4. Les ICUE ne font l'objet d'aucun échange par voie électronique, sauf disposition expresse de l'arrangement administratif.

*Article 57*

**Communication ad hoc exceptionnelle d'ICUE**

1. S'il n'existe aucun accord sur la sécurité des informations ni arrangement administratif, et si la Commission ou l'un de ses services décide qu'il est nécessaire, à titre exceptionnel dans le contexte d'un cadre politique ou juridique de l'Union, de communiquer des ICUE à un État tiers ou à une organisation internationale, l'autorité de sécurité de la Commission vérifie, dans la mesure du possible, auprès des autorités de sécurité de l'État tiers ou de l'organisation internationale concerné(e) que son règlement, ses structures et ses procédures de sécurité permettent de garantir que les ICUE qui lui seront communiquées bénéficieront d'une protection conforme à des normes qui ne sont pas moins strictes que celles prévues dans la présente décision.

2. La décision de communiquer des ICUE à l'État tiers ou à l'organisation internationale concerné(e) est prise, après consultation du groupe d'experts sécurité de la Commission, par la Commission sur la base d'une proposition du membre de la Commission chargé des questions de sécurité.

3. Lorsqu'une décision de communiquer des ICUE a été prise par la Commission et sous réserve du consentement de l'autorité d'origine, y compris des auteurs des sources qu'elles peuvent contenir, le service de la Commission compétent transmet les informations concernées, qui portent un marquage relatif à la communicabilité indiquant l'État tiers ou l'organisation internationale auquel elles ont été communiquées. Avant la communication effective ou au moment de celle-ci, la tierce partie concernée s'engage par écrit à protéger les ICUE qui lui sont transmises conformément aux principes de base et aux normes minimales prévus dans la présente décision.

CHAPITRE 8

**DISPOSITIONS FINALES**

*Article 58*

**Remplacement de la décision précédente**

La présente décision abroge et remplace la décision 2001/844/CE, CECA, Euratom de la Commission ([1]).

*Article 59*

**Informations classifiées créées avant l'entrée en vigueur de la présente décision**

1. Toutes les ICUE portant un marquage en application de la décision 2001/844/CE, CECA, Euratom continuent d'être protégées conformément aux dispositions pertinentes de la présente décision.

2. Toutes les informations classifiées détenues par la Commission à la date d'entrée en vigueur de la décision 2001/844/CE, CECA, Euratom, à l'exception des informations classifiées Euratom:

a) lorsqu'elles ont été créées par la Commission, restent considérées comme reclassifiées par défaut dans la catégorie RESTREINT UE, à moins que leur auteur n'ait décidé de leur attribuer une autre classification au plus tard le 31 janvier 2002 et n'en ait informé tous les destinataires du document concerné;

b) lorsqu'elles ont été créées par des personnes extérieures à la Commission, sont maintenues dans leur classification originelle et donc traitées comme des ICUE du même niveau, à moins que l'auteur n'accepte de les déclassifier ou de les déclasser.

*Article 60*

**Modalités d'application et notes de sécurité**

1. Au besoin, l'adoption des modalités d'application de la présente décision feront l'objet d'une décision d'habilitation distincte de la Commission en faveur du membre de la Commission chargé des questions de sécurité, conformément au règlement intérieur.

2. Après avoir été habilité à la suite de la décision de la Commission susvisée, le membre de la Commission chargé des questions de sécurité peut rédiger des notes de sécurité définissant des lignes directrices et des bonnes pratiques en matière de sécurité dans le cadre du champ d'application de la présente décision et de ses modalités d'application.

3. La Commission peut déléguer les tâches mentionnées dans les premier et deuxième paragraphes du présent article au directeur général des ressources humaines et de la sécurité au moyen d'une décision de délégation distincte, conformément au règlement intérieur.

*Article 61*

**Entrée en vigueur**

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le 13 mars 2015.

*Par la Commission*

*Le président*

Jean-Claude JUNCKER

([1]) Décision 2001/844/CE, CECA, Euratom de la Commission du 29 novembre 2001 modifiant son règlement intérieur (JO L 317 du 3.12.2001, p. 1).

*ANNEXE I*

**ÉQUIVALENCE DES CLASSIFICATIONS DE SÉCURITÉ**

| UE | TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET | SECRET UE/EU SECRET | CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL | RESTREINT UE/EU RESTRICTED |
|---|---|---|---|---|
| Euratom | EURA TOP SECRET | EURA SECRET | EURA CONFIDENTIAL | EURA RESTRICTED |
| Belgique | Très Secret (Loi 11.12.1998)<br>Zeer Geheim (Wet 11.12.1998) | Secret (Loi 11.12.1998)<br>Geheim (Wet 11.12.1998) | Confidentiel (Loi 11.12.1998)<br>Vertrouwelijk (Wet 11.12.1998) | Note [1] ci-dessous |
| Bulgarie | Строго секретно | Секретно | Поверително | За служебно ползване |
| République tchèque | Přísně tajné | Tajné | Důvěrné | Vyhrazené |
| Danemark | Yderst hemmeligt | Hemmeligt | Fortroligt | Til tjenestebrug |
| Allemagne | Streng geheim | Geheim | VS [2] — Vertraulich | VS — Nur für den Dienstgebrauch |
| Estonie | Täiesti salajane | Salajane | Konfidentsiaalne | Piiratud |
| Irlande | Top Secret | Secret | Confidential | Restricted |
| Grèce | Άκρως Απόρρητο<br>Abr: ΑΑΠ | Απόρρητο<br>Abr: (ΑΠ) | Εμπιστευτικό<br>Abr: (ΕΜ) | Περιορισμένης Χρήσης<br>Abr: (ΠΧ) |
| Espagne | Secreto | Reservado | Confidencial | Difusión Limitada |
| France | Très Secret Défense | Secret Défense | Confidentiel Défense | Note [3] ci-dessous |
| Croatie | VRLO TAJNO | TAJNO | POVJERLJIVO | OGRANIČENO |
| Italie | Segretissimo | Segreto | Riservatissimo | Riservato |
| Chypre | Άκρως Απόρρητο<br>Abr: (ΑΑΠ) | Απόρρητο<br>Abr: (ΑΠ) | Εμπιστευτικό<br>Abr: (ΕΜ) | Περιορισμένης Χρήσης<br>Abr: (ΠΧ) |
| Lettonie | Sevišķi slepeni | Slepeni | Konfidenciāli | Dienesta vajadzībām |
| Lituanie | Visiškai slaptai | Slaptai | Konfidencialiai | Riboto naudojimo |
| Luxembourg | Très Secret Lux | Secret Lux | Confidentiel Lux | Restreint Lux |
| Hongrie | «Szigorúan titkos!» | «Titkos!» | «Bizalmas!» | «Korlátozott terjesztésű!» |
| Malte | L-Ogħla Segretezza | Sigriet | Kunfidenzjali | Ristrett |
| Pays-Bas | Stg. ZEER GEHEIM | Stg. GEHEIM | Stg. CONFIDENTIEEL | Dep. VERTROUWELIJK |
| Autriche | Streng Geheim | Geheim | Vertraulich | Eingeschränkt |
| Pologne | Ściśle Tajne | Tajne | Poufne | Zastrzeżone |
| Portugal | Muito Secreto | Secreto | Confidencial | Reservado |

| UE | TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET | SECRET UE/EU SECRET | CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL | RESTREINT UE/EU RESTRICTED |
|---|---|---|---|---|
| Roumanie | Strict secret de importanță deosebită | Strict secret | Secret | Secret de serviciu |
| Slovénie | Strogo tajno | Tajno | Zaupno | Interno |
| Slovaquie | Prísne tajné | Tajné | Dôverné | Vyhradené |
| Finlande | ERITTÄIN SALAINEN<br>YTTERST HEMLIG | SALAINEN<br>HEMLIG | LUOTTAMUKSELLINEN<br>KONFIDENTIELL | KÄYTTÖ RAJOITETTU<br>BEGRÄNSAD TILLGÅNG |
| Suède ([4]) | HEMLIG/TOP SECRET<br>HEMLIG AV SYNNERLIG BETYDELSE FÖR RIKETS SÄKERHET | HEMLIG/SECRET<br>HEMLIG | HEMLIG/CONFIDENTIAL<br>HEMLIG | HEMLIG/RESTRICTED<br>HEMLIG |
| Royaume-Uni | UK TOP SECRET | UK SECRET | Pas d'équivalence ([5]) | UK OFFICIAL — SENSITIVE |

([1]) La classification «Diffusion restreinte/Beperkte Verspreiding» n'est pas une classification de sécurité en Belgique. La Belgique traite et protège les informations RESTREINT UE/EU RESTRICTED d'une manière qui n'est pas moins stricte que les normes et procédures décrites dans le règlement de sécurité du Conseil de l'Union européenne.

([2]) Allemagne: VS = Verschlusssache.

([3]) La France n'utilise pas la catégorie de classification «RESTREINT» dans son système national. Elle traite et protège les informations RESTREINT UE/EU RESTRICTED d'une manière qui n'est pas moins stricte que les normes et procédures décrites dans le règlement de sécurité du Conseil de l'Union européenne.

([4]) Suède: les marquages de classification de sécurité de la première ligne sont utilisés par les autorités chargées de la défense et les marquages de la deuxième ligne par les autres autorités.

([5]) Le Royaume-Uni traite et protège les ICUE marquées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL conformément aux exigences de sécurité relatives à la protection des informations classifiées UK SECRET.

*ANNEXE II*

**LISTE DES ABRÉVIATIONS**

| Acronyme | Signification |
|---|---|
| AC | Autorité Crypto |
| AAC | Autorité d'agrément cryptographique |
| CCTV | Closed Circuit Television — système de télévision en circuit fermé (vidéosurveillance) |
| ADC | Autorité de distribution cryptographique |
| SIC | Systèmes d'information et de communication traitant des ICUE |
| ASD | Autorité de sécurité désignée |
| ICUE | Informations classifiées de l'Union européenne |
| HSE | Habilitation de sécurité d'établissement |
| AI | Assurance de l'information |
| AAI | Autorité chargée de l'assurance de l'information |
| SDI | Système de détection des intrusions |
| TI | Technologies de l'information |
| LSO | Responsable local de la sécurité |
| ANS | Autorité nationale de sécurité |
| HSP | Habilitation de sécurité du personnel |
| CHSP | Certificat d'habilitation de sécurité du personnel |
| ISP | Instructions de sécurité relatives à un programme/un projet |
| RCO | Agent contrôleur |
| AHS | Autorité d'homologation de sécurité |
| AS | Annexe de sécurité |
| GCS | Guide de la classification de sécurité |
| SecOP | Procédures d'exploitation de sécurité |
| AT | Autorité TEMPEST |
| TFUE | Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne |

*ANNEXE III*

**LISTE DES AUTORITÉS NATIONALES DE SÉCURITÉ**

BELGIQUE

Autorité nationale de Sécurité
SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement
15, rue des Petits Carmes
1000 Bruxelles
Téléphone secrétariat: +32 25014542
Fax +32 25014596
E-mail: nvo-ans@diplobel.fed.be

BULGARIE

State Commission on Information Security
90 Cherkovna Str.
1505 Sofia
Téléphone +359 29333600
Fax +359 29873750
E-mail: dksi@government.bg
Site web: www.dksi.bg

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Národní bezpečnostní úřad
(National Security Authority)
Na Popelce 2/16
150 06 Praha 56
Téléphone +420 257283335
Fax +420 257283110
E-mail: czech.nsa@nbu.cz
Site web: www.nbu.cz

DANEMARK

Politiets Efterretningstjeneste
(Danish Security Intelligence Service)
Klausdalsbrovej 1
2860 Søborg
Téléphone +45 33148888
Fax +45 33430190

Forsvarets Efterretningstjeneste
(Danish Defence Intelligence Service)
Kastellet 30
2100 Copenhagen Ø
Téléphone +45 33325566
Fax +45 33931320

ALLEMAGNE

Bundesministerium des Innern
Referat ÖS III 3
Alt-Moabit 101 D
D-11014 Berlin
Téléphone +49 30186810
Fax +49 30186811441
E-mail: oesIII3@bmi.bund.de

ESTONIE

National Security Authority Department
Estonian Ministry of Defence
Sakala 1
15094 Tallinn
Téléphone +372 717 0019, +372 7170117
Fax +372 7170213
E-mail: nsa@mod.gov.ee

GRÈCE

Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας (ΓΕΕΘΑ)
Διακλαδική Διεύθυνση Στρατιωτικών Πληροφοριών (ΔΔΣΠ)
Διεύθυνση Ασφαλείας και Αντιπληροφοριών
ΣΤΓ 1020 -Χολαργός (Αθήνα)
Ελλάδα
Τηλ.: +30 2106572045 (ώρες γραφείου)
+ 30 2106572009 (ώρες γραφείου)
Φαξ: +30 2106536279; + 30 2106577612

Hellenic National Defence General Staff (HNDGS)
Military Intelligence Sectoral Directorate
Security Counterintelligence Directorate
GR-STG 1020 Holargos — Athens
Téléphone +30 2106572045
+ 30 2106572009
Fax +30 2106536279, +30 2106577612

ESPAGNE

Autoridad Nacional de Seguridad
Oficina Nacional de Seguridad
Avenida Padre Huidobro s/n
28023 Madrid
Téléphone +34 913725000
Fax +34 913725808
E-mail: nsa-sp@areatec.com

FRANCE

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
Sous-direction Protection du secret (SGDSN/PSD)
51 Boulevard de la Tour-Maubourg
75700 Paris 07 SP
Téléphone +33 171758177
Fax + 33 171758200

CROATIE

Office of the National Security Council
Croatian NSA
Jurjevska 34
10000 Zagreb
Croatia
Téléphone +385 14681222
Fax + 385 14686049
Site web: www.uvns.hr

IRLANDE

National Security Authority
Department of Foreign Affairs
76 — 78 Harcourt Street
Dublin 2
Téléphone +353 14780822
Fax +353 14082959

ITALIE

Presidenza del Consiglio dei Ministri
D.I.S. — U.C.Se.
Via di Santa Susanna, 15
00187 Roma
Téléphone +39 0661174266
Fax +39 064885273

CHYPRE

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΜΥΝΑΣ
ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΟ ΕΠΙΤΕΛΕΙΟ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ
Εθνική Αρχή Ασφάλειας (ΕΑΑ)
Υπουργείο Άμυνας
Λεωφόρος Εμμανουήλ Ροΐδη 4
1432 Λευκωσία, Κύπρος
Τηλέφωνα: +357 22807569, +357 22807643,
+357 22807764
Τηλεομοιότυπο: +357 22302351

Ministry of Defence
Minister's Military Staff
National Security Authority (NSA)
4 Emanuel Roidi street
1432 Nicosia
Téléphone +357 22807569, +357 22807643,
+357 22807764
Fax +357 22302351
E-mail: cynsa@mod.gov.cy

LETTONIE

National Security Authority
Constitution Protection Bureau of the Republic of Latvia
P.O.Box 286
LV-1001 Riga
Téléphone +371 67025418
Fax +371 67025454
E-mail: ndi@sab.gov.lv

LITUANIE

Lietuvos Respublikos paslapčių apsaugos koordinavimo komisija
(The Commission for Secrets Protection Coordination of the Republic of Lituania National Security Authority)
Gedimino 40/1
LT-01110 Vilnius
Téléphone +370 706 66701, +370 706 66702
Fax +370 706 66700
E-mail: nsa@vsd.lt

LUXEMBOURG

Autorité nationale de Sécurité
Boîte postale 2379
1023 Luxembourg
Téléphone +352 24782210 central
+ 352 24782253 direct
Fax +352 24782243

HONGRIE

Nemzeti Biztonsági Felügyelet
(National Security Authority of Hungary)
H-1024 Budapest, Szilágyi Erzsébet fasor 11/B
Téléphone +36 (1) 7952303
Fax +36 (1) 7950344

Adresse postale:
H-1357 Budapest, PO Box 2
E-mail: nbf@nbf.hu
Site web: www.nbf.hu

MALTE

Ministry for Home Affairs and National Security
P.O. Box 146
MT-Valletta
Téléphone +356 21249844
Fax +356 25695321

PAYS-BAS

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20010
2500 EA Den Haag
Téléphone +31 703204400
Fax +31 703200733

Ministerie van Defensie
Beveiligingsautoriteit
Postbus 20701
2500 ES Den Haag
Téléphone +31 703187060
Fax +31 703187522

AUTRICHE

Informationssicherheitskommission
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien
Téléphone +43 1531152594
Fax +43 1531152615
E-mail: ISK@bka.gv.at

POLOGNE

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego — ABW
(Internal Security Agency)
2A Rakowiecka St.
00-993 Warszawa
Téléphone +48 22 58 57 944
Fax +48 22 58 57 443
E-mail: nsa@abw.gov.pl
Site web: www.abw.gov.pl

PORTUGAL

Presidência do Conselho de Ministros
Autoridade Nacional de Segurança
Rua da Junqueira, 69
1300-342 Lisboa
Téléphone +351 213031710
Fax +351 213031711

ROUMANIE

Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat
(Romanian NSA — ORNISS National Registry Office for Classified Information)
4 Mures Street
012275 Bucharest
Téléphone +40 212245830
Fax +40 212240714
E-mail: nsa.romania@nsa.ro
Site web: www.orniss.ro

SLOVÉNIE

Urad Vlade RS za varovanje tajnih podatkov
Gregorčičeva 27
1000 Ljubljana
Téléphone +386 14781390
Fax +386 14781399
E-mail: gp.uvtp@gov.si

SLOVAQUIE

Národný bezpečnostný úrad
(National Security Authority)
Budatínska 30
P.O. Box 16
850 07 Bratislava
Téléphone +421 268692314
Fax +421 263824005
Site web: www.nbusr.sk

FINLANDE

National Security Authority
Ministry for Foreign Affairs
P.O. Box 453
FI-00023 Government
Téléphone 16055890
Fax +358 916055140
E-mail: NSA@formin.fi

SUÈDE

Utrikesdepartementet
(Ministry for Foreign Affairs)
SSSB
S-103 39 Stockholm
Téléphone +46 84051000
Fax +46 87231176
E-mail: ud-nsa@foreign.ministry.se

ROYAUME-UNI

UK National Security Authority
Room 335, 3rd Floor
70 Whitehall
London
SW1A 2AS
Téléphone 1: +44 2072765649
Téléphone 2: +44 2072765497
Fax +44 2072765651
E-mail: UK-NSA@cabinet-office.x.gsi.gov.uk

II

*(Actes non législatifs)*

# DÉCISIONS

## DÉCISION DU CONSEIL

**du 23 septembre 2013**

**concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne**

(2013/488/UE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 240, paragraphe 3,

vu la décision 2009/937/UE du Conseil du 1er décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur [1], et notamment son article 24,

considérant ce qui suit:

(1) Afin de développer les activités du Conseil dans tous les domaines qui requièrent le traitement d'informations classifiées, il convient de mettre en place un système de sécurité global aux fins de la protection des informations classifiées couvrant le Conseil, son secrétariat général et les États membres.

(2) La présente décision devrait s'appliquer lorsque le Conseil, ses instances préparatoires et son secrétariat général (SGC) traitent des informations classifiées de l'Union européenne (ICUE).

(3) Conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales et dans la mesure requise pour le fonctionnement du Conseil, les États membres devraient respecter la présente décision lorsque leurs autorités compétentes, leur personnel ou leurs contractants traitent des ICUE, afin que chacun puisse avoir la certitude qu'un niveau équivalent de protection est assuré pour les ICUE.

(4) Le Conseil, la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) sont résolus à appliquer des normes équivalentes de sécurité pour protéger les ICUE.

(5) Le Conseil souligne qu'il importe d'associer, le cas échéant, le Parlement européen et d'autres institutions, organes, organismes ou agences de l'Union aux principes, aux normes et à la réglementation relatifs à la protection des informations classifiées qui sont nécessaires pour protéger les intérêts de l'Union et de ses États membres.

(6) Le Conseil devrait déterminer le cadre approprié pour l'échange des ICUE détenues par le Conseil avec d'autres institutions, organes, organismes ou agences, de l'Union, le cas échéant, conformément à la présente décision et aux arrangements interinstitutionnels en vigueur;

(7) Les organes et les agences de l'Union créés en vertu du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne (TUE), Europol et Eurojust devraient appliquer, dans le cadre de leur organisation interne, les principes de base et les normes minimales énoncés dans la présente décision aux fins de la protection des ICUE, lorsque le prévoit l'acte qui les établit.

(8) Les règles de sécurité adoptées par le Conseil aux fins de la protection des ICUE devraient être appliquées dans le cadre des opérations de gestion de crise mises en place en vertu du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne et par leur personnel, comme le prévoit l'acte du Conseil établissant ces opérations.

(9) Les représentants spéciaux de l'Union et les membres de leurs équipes devraient appliquer les règles de sécurité adoptées par le Conseil aux fins de la protection des ICUE, comme le prévoit l'acte du Conseil correspondant.

(10) La présente décision est arrêtée sans préjudice des articles 15 et 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ni des instruments les mettant en œuvre.

(11) La présente décision est arrêtée sans préjudice des pratiques en vigueur au sein des États membres en matière d'information de leurs parlements nationaux sur les activités de l'Union.

[1] JO L 325 du 11.12.2009, p. 35.

(12) Afin que les règles de sécurité aux fins de la protection des ICUE soient appliquées en temps utile eu égard à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne, il convient que la présente décision entre en vigueur à la date de sa publication,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

**Objectif, champ d'application et définitions**

1. La présente décision définit les principes de base et les normes de sécurité minimales pour la protection ICUE.

2. Ces principes de base et normes minimales s'appliquent au Conseil et au SGC et sont respectés par les États membres, conformément à leurs dispositions législatives et réglementaires nationales, afin que chacun puisse avoir la certitude qu'un niveau équivalent de protection est assuré pour les ICUE.

3. Aux fins de la présente décision, les définitions figurant à l'appendice A s'appliquent.

*Article 2*

**Définition des ICUE, classifications et marquages de sécurité**

1. Par «informations classifiées de l'Union européenne» (ICUE), on entend toute information ou tout matériel identifié comme tel par la classification de sécurité de l'Union européenne, dont la divulgation non autorisée pourrait porter atteinte à des degrés divers aux intérêts de l'Union européenne, ou à ceux d'un ou de plusieurs de ses États membres.

2. Les ICUE relèvent de l'un des niveaux de classification suivants:

a) TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET: informations et matériels dont la divulgation non autorisée pourrait causer un préjudice exceptionnellement grave aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres;

b) SECRET UE/EU SECRET: informations et matériels dont la divulgation non autorisée pourrait nuire gravement aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres;

c) CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL: informations et matériels dont la divulgation non autorisée pourrait nuire aux intérêts essentiels de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres;

d) RESTREINT UE/EU RESTRICTED: informations et matériels dont la divulgation non autorisée pourrait être défavorable aux intérêts de l'Union européenne ou d'un ou de plusieurs de ses États membres.

3. Les ICUE portent un marquage de classification de sécurité conformément au paragraphe 2. Elles peuvent porter des marquages supplémentaires pour désigner le domaine d'activité auquel elles sont liées, identifier l'autorité d'origine, limiter la diffusion, restreindre l'utilisation ou indiquer la communicabilité.

*Article 3*

**Gestion de la classification**

1. Les autorités compétentes veillent à ce que les ICUE soient classifiées de manière appropriée, clairement identifiées en tant qu'informations classifiées, et qu'elles ne conservent leur niveau de classification qu'aussi longtemps que nécessaire.

2. Les ICUE ne sont pas déclassées ni déclassifiées, et aucun des marquages visés à l'article 2, paragraphe 3, n'est modifié ni supprimé sans le consentement écrit préalable de l'autorité d'origine.

3. Le Conseil approuve une politique de sécurité sur la création d'ICUE, qui comprend un guide pratique de la classification.

*Article 4*

**Protection des informations classifiées**

1. Les ICUE sont protégées conformément à la présente décision.

2. Il incombe au détenteur de tout élément d'ICUE de le protéger conformément à la présente décision.

3. Lorsque les États membres introduisent des informations classifiées portant un marquage national de classification de sécurité dans les structures ou réseaux de l'Union, le Conseil et le SGC protègent ces informations conformément aux règles applicables aux ICUE de niveau équivalent tel que prévu dans le tableau d'équivalence des classifications de sécurité figurant à l'appendice B.

4. Un ensemble d'ICUE peut justifier un niveau de protection correspondant à une classification plus élevée que celle appliquée à ses différentes composantes.

*Article 5*

**Gestion des risques de sécurité**

1. Les risques pesant sur les ICUE sont gérés dans le cadre d'une procédure. Cette dernière vise à déterminer les risques connus pesant sur la sécurité, à définir des mesures de sécurité permettant de ramener ces risques à un niveau acceptable conformément aux principes de base et aux normes minimales énoncés dans la présente décision et à appliquer ces mesures selon la notion de défense en profondeur, telle que définie à l'appendice A. L'efficacité de telles mesures fait l'objet d'une évaluation constante.

2. Les mesures de sécurité pour la protection des ICUE tout au long de leur cycle de vie sont proportionnées en particulier à leur classification de sécurité, à la forme sous laquelle se présentent les informations ou les matériels ainsi qu'à leur volume, au lieu et à la construction des établissements où se trouvent des ICUE et à la menace évaluée à l'échelle locale que représentent les activités malveillantes et/ou criminelles, y compris l'espionnage, le sabotage et le terrorisme.

3. Les plans d'urgence tiennent compte de la nécessité de protéger les ICUE en cas d'urgence afin de prévenir l'accès et la divulgation non autorisés ainsi que la perte d'intégrité ou de disponibilité.

4. Les mesures de prévention et de retour aux conditions opérationnelles visant à limiter l'impact de défaillances ou d'incidents graves sur le traitement et le stockage des ICUE sont prévues dans les plans de continuité de l'activité.

*Article 6*

**Mise en œuvre de la présente décision**

1. Le cas échéant, le Conseil approuve, sur recommandation du comité de sécurité, les politiques de sécurité énonçant les mesures destinées à mettre en œuvre la présente décision.

2. Le comité de sécurité peut arrêter à son niveau des lignes directrices en matière de sécurité en complément ou à l'appui de la présente décision et de toute politique de sécurité approuvée par le Conseil.

*Article 7*

**Mesures de sécurité concernant le personnel**

1. La sécurité du personnel passe par l'application de mesures visant à faire en sorte que l'accès aux ICUE ne soit accordé qu'aux personnes qui ont:

— un besoin d'en connaître,

— fait l'objet d'une habilitation de sécurité du niveau correspondant, lorsqu'il y a lieu, et

— été informées de leurs responsabilités.

2. Les procédures d'habilitation de sécurité concernant le personnel ont pour but de déterminer si une personne, compte tenu de sa loyauté, de son intégrité et de sa fiabilité, peut être autorisée à avoir accès à des ICUE.

3. Toutes les personnes au sein du SGC qui, en raison de leurs attributions, ont besoin d'accéder à des ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur ou de traiter de telles ICUE font l'objet d'une habilitation de sécurité du niveau correspondant avant que l'accès à ces ICUE leur soit accordé. Ces personnes doivent être autorisées par l'autorité investie du pouvoir de nomination du SGC à accéder aux ICUE jusqu'à un niveau de classification donné et jusqu'à une date donnée.

4. Le personnel des États membres visé à l'article 15, paragraphe 3, qui, en raison de ses attributions, peut avoir besoin d'accéder à des ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur fait l'objet d'une habilitation de sécurité du niveau correspondant ou est dûment autorisé en vertu de ses fonctions, conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales, avant que l'accès à de telles ICUE ne lui soit accordé.

5. Avant de se voir accorder l'accès à des ICUE et à intervalles réguliers par la suite, toutes les personnes concernées sont informées des responsabilités qui leur incombent en matière de protection des ICUE conformément à la présente décision et reconnaissent ces responsabilités.

6. Les modalités d'application du présent article figurent à l'annexe I.

*Article 8*

**Sécurité physique**

1. Par «sécurité physique», on entend l'application de mesures physiques et techniques de protection pour empêcher l'accès non autorisé aux ICUE.

2. Les mesures de sécurité physique sont destinées à faire obstacle à toute intrusion par la ruse ou par la force, à avoir un effet dissuasif, à empêcher et détecter les actes non autorisés et permettre d'établir une distinction entre les membres du personnel au regard de l'accès aux ICUE conformément au principe du besoin d'en connaître. Ces mesures sont déterminées sur la base d'une procédure de gestion des risques.

3. Les mesures physiques de sécurité sont mises en place pour tous les locaux, bâtiments, bureaux, salles et autres zones dans lesquels des ICUE sont traitées ou stockées, y compris les zones où se trouvent les systèmes d'information et de communication définis à l'article 10, paragraphe 2.

4. Des zones où sont stockées des ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur sont créées en tant que zones sécurisées conformément à l'annexe II et agréées par l'autorité de sécurité compétente.

5. Seuls des équipements ou des dispositifs agréés sont utilisés pour protéger les ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur.

6. Les modalités d'application du présent article figurent à l'annexe II.

*Article 9*

**Gestion des informations classifiées**

1. Par «gestion des informations classifiées», on entend l'application de mesures administratives pour contrôler les ICUE tout au long de leur cycle de vie afin de compléter les mesures prévues aux articles 7, 8 et 10 et de contribuer ainsi à la prévention et à la détection d'une compromission ou d'une perte délibérée ou accidentelle de telles informations. Ces mesures concernent en particulier la création, l'enregistrement, la duplication, la traduction, le déclassement, la déclassification, le transport et la destruction des ICUE.

2. Les informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur sont enregistrées à des fins de sécurité avant leur diffusion et lors de leur réception. Les autorités compétentes au sein du SGC et des États membres établissent un bureau d'ordre à cette fin. Les informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET sont enregistrées dans des bureaux d'ordre désignés.

3. Les services et les locaux dans lesquels les ICUE sont traitées ou stockées font l'objet d'une inspection régulière par l'autorité de sécurité compétente.

4. En dehors des zones physiquement protégées, les ICUE sont transmises entre les services et les locaux selon les modalités suivantes:

a) en règle générale, les ICUE sont transmises par voie électronique protégée par des produits cryptographiques agréés conformément à l'article 10, paragraphe 6;

b) si la voie visée au point a) n'est pas utilisée, les ICUE sont transportées:

   i) soit sur des supports électroniques (par exemple clé USB, CD, disque dur) protégés par des produits cryptographiques agréés conformément à l'article 10, paragraphe 6;

   ii) soit, dans tous les autres cas, de la manière prescrite par l'autorité de sécurité compétente conformément aux mesures de protection pertinentes prévues à l'annexe III.

5. Les modalités d'application du présent article figurent aux annexes III et IV.

*Article 10*

**Protection des ICUE traitées dans les systèmes de communication et d'information**

1. Par «assurance de l'information (AI) dans le domaine des systèmes d'information et de communication», on entend la certitude que ces systèmes protégeront les informations qu'ils traitent et fonctionneront comme ils le doivent, quand ils le doivent, sous le contrôle d'utilisateurs légitimes. Une AI efficace garantit des niveaux appropriés de confidentialité, d'intégrité, de disponibilité, de non-répudiation et d'authenticité. L'AI est fondée sur un processus de gestion des risques.

2. On entend par «système d'information et de communication» (SIC) tout système permettant le traitement d'informations sous forme électronique. Un SIC comprend l'ensemble des moyens nécessaires pour le faire fonctionner, y compris l'infrastructure, l'organisation, le personnel et les ressources d'information. La présente décision s'applique aux SIC traitant des ICUE.

3. Les SIC traitent des ICUE dans le respect de la notion d'AI.

4. Tous les SIC font l'objet d'un processus d'homologation. L'homologation vise à obtenir l'assurance que toutes les mesures de sécurité appropriées ont été mises en œuvre et que les ICUE et les SIC font l'objet d'un niveau suffisant de protection conformément à la présente décision. La déclaration d'homologation détermine le niveau maximal de classification des informations qui peuvent être traitées dans un SIC ainsi que les modalités et les conditions correspondantes.

5. Des mesures de sécurité sont mises en œuvre afin de protéger les SIC traitant des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et d'un niveau de classification supérieur contre la compromission de ces informations par des émissions électromagnétiques non intentionnelles («mesures de sécurité TEMPEST»). Ces mesures de sécurité sont proportionnées au risque d'exploitation et au niveau de classification des informations.

6. Lorsque la protection des ICUE est assurée par des produits cryptographiques, ces produits doivent être approuvés comme suit:

a) la confidentialité des informations classifiées SECRET UE/EU SECRET et d'un niveau de classification supérieur est protégée par des produits cryptographiques agréés par le Conseil en tant qu'autorité d'agrément cryptographique (AAC), sur recommandation du comité de sécurité;

b) la confidentialité des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou RESTREINT UE/EU RESTRICTED est protégée par des produits cryptographiques agréés par le secrétaire général du Conseil (ci-après dénommé «le secrétaire général») en tant qu'AAC, sur recommandation du comité de sécurité.

Nonobstant le point b), au sein des systèmes nationaux des États membres, la confidentialité des ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou RESTREINT UE/EU RESTRICTED peut être protégée par des produits cryptographiques agréés par l'AAC d'un État membre.

7. Lors de la transmission des ICUE par voie électronique, des produits cryptographiques qui ont fait l'objet d'un agrément sont utilisés. Nonobstant cette exigence, des procédures spécifiques peuvent être appliquées en cas d'urgence ou dans le cadre de configurations techniques spécifiques comme le prévoit l'annexe IV.

8. Les autorités compétentes du SGC et des États membres créent respectivement les fonctions suivantes en matière d'AI:

a) une autorité chargée de l'AI (AAI);

b) une autorité TEMPEST (AT);

c) une autorité d'agrément cryptographique (AAC);

d) une autorité chargée de la distribution cryptographique (ADC).

9. Pour chaque système, les autorités compétentes du SGC et des États membres créent respectivement:

a) une autorité d'homologation de sécurité (AHS);

b) une autorité opérationnelle chargée de l'AI.

10. Les modalités d'application du présent article figurent à l'annexe IV.

*Article 11*

**Sécurité industrielle**

1. Par «sécurité industrielle», on entend l'application de mesures visant à assurer la protection des ICUE par des contractants ou des sous-traitants dans le cadre de négociations précontractuelles et tout au long du cycle de vie des contrats classifiés. De tels contrats ne doivent pas concerner l'accès à des informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET.

2. Le SGC peut, par voie contractuelle, confier à des entités industrielles ou autres immatriculées dans un État membre ou dans un État tiers ayant conclu un accord ou un arrangement administratif en vertu de l'article 13, paragraphe 2, point a) ou b), des tâches qui impliquent ou nécessitent l'accès, le traitement ou le stockage d'ICUE ou la communication de telles informations.

3. En tant qu'autorité contractante, le SGC veille à ce que les normes minimales de sécurité industrielle prévues dans la présente décision et mentionnées dans le contrat soient respectées lors de l'octroi de contrats classifiés à des entités industrielles ou autres.

4. L'autorité nationale de sécurité (ANS), l'autorité de sécurité désignée (ASD) ou toute autre autorité compétente de chaque État membre veille, autant que le permettent les dispositions législatives et réglementaires nationales, à ce que les contractants et les sous-traitants immatriculés sur le territoire dudit État prennent toutes les mesures appropriées pour protéger les ICUE dans le cadre de négociations précontractuelles et lors de l'exécution d'un contrat classifié.

5. L'ANS, l'ASD ou toute autre autorité compétente de chaque État membre veille, conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales, à ce que les contractants et les sous-traitants immatriculés sur le territoire de l'État membre concerné, qui participent à des contrats classifiés ou à des contrats de sous-traitance nécessitant l'accès à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET au sein de leurs établissements, soient en possession, lors de l'exécution desdits contrats ou durant la phase précontractuelle, d'une habilitation nationale de sécurité d'établissement (HSE) du niveau de classification correspondant.

6. Lorsque les membres du personnel d'un contractant ou d'un sous-traitant doivent, en raison de leurs fonctions aux fins de l'exécution d'un contrat classifié, accéder à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET, l'ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente leur délivre une habilitation de sécurité du personnel (HSP), conformément aux dispositions législatives ou réglementaires nationales et dans le respect des normes minimales de sécurité définies à l'annexe I.

7. Les modalités d'application du présent article figurent à l'annexe V.

*Article 12*

**Échange d'ICUE**

1. Le Conseil détermine les conditions dans lesquelles il peut échanger les ICUE qu'il détient avec d'autres institutions, organes, organismes ou agences de l'Union européenne. Un cadre approprié peut être mis en place à cette fin, y compris au moyen de la conclusion d'accords interinstitutionnels ou d'autres arrangements lorsque cela est nécessaire à cet effet.

2. Un tel cadre vise à garantir que les ICUE font l'objet d'une protection appropriée à leur niveau de classification et conforme à des principes de base et normes minimales équivalents à ceux énoncés dans la présente décision.

*Article 13*

**Échange d'informations classifiées avec des États tiers et des organisations internationales**

1. Dans le cas où le Conseil établit qu'il est nécessaire d'échanger des ICUE avec un État tiers ou une organisation internationale, un cadre approprié est mis en place à cette fin.

2. Afin d'établir un tel cadre et de définir des règles réciproques relatives à la protection des informations classifiées échangées:

a) l'Union conclut avec les États tiers ou les organisations internationales des accords sur les procédures de sécurité concernant l'échange et la protection des informations classifiées (ci-après dénommés «accords sur la sécurité des informations»); ou

b) le secrétaire général peut conclure des arrangements administratifs au nom du SGC, conformément au paragraphe 17 de l'annexe VI, lorsque le niveau de classification des ICUE à communiquer n'est en règle générale pas supérieur à RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

3. Les accords sur la sécurité des informations ou les arrangements administratifs visés au paragraphe 2 contiennent des dispositions pour garantir que, lorsque des États tiers ou des organisations internationales reçoivent des ICUE, ces informations bénéficient d'une protection conforme à leur niveau de classification et à des normes minimales qui ne sont pas moins strictes que celles prévues dans la présente décision.

4. La décision de communiquer des ICUE émanant du Conseil à un État tiers ou à une organisation internationale est prise par le Conseil, au cas par cas, en fonction de la nature et du contenu de ces informations, du besoin d'en connaître du destinataire et d'une appréciation des avantages que l'Union peut en retirer. Si l'autorité d'origine des informations classifiées à communiquer n'est pas le Conseil, le SGC lui demande au préalable son consentement écrit. Au cas où l'auteur ne peut être identifié, le Conseil assume cette responsabilité en lieu et place de l'auteur.

5. Des visites d'évaluation sont organisées pour s'assurer de l'efficacité des mesures de sécurité mises en place dans un État tiers ou une organisation internationale pour la protection des ICUE fournies ou échangées.

6. Les modalités d'application du présent article figurent à l'annexe VI.

*Article 14*

**Infractions à la sécurité et compromission des ICUE**

1. Une infraction à la sécurité est un acte ou une omission commis par une personne qui est contraire aux règles de sécurité énoncées dans la présente décision.

2. Il y a compromission lorsque, à la suite d'une infraction à la sécurité, des ICUE ont été divulguées en totalité ou en partie à des personnes non autorisées.

3. Toute infraction à la sécurité, réelle ou présumée, est immédiatement signalée à l'autorité de sécurité compétente.

4. Lorsqu'il est avéré ou qu'il existe des motifs raisonnables de supposer que des ICUE ont été compromises ou perdues, l'ANS ou une autre autorité compétente prend toutes les mesures appropriées conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables pour:

a) en informer l'autorité d'origine;

b) faire en sorte qu'une enquête soit menée par des membres du personnel n'étant pas directement concernés par l'infraction afin d'établir les faits;

c) évaluer le préjudice éventuel causé aux intérêts de l'Union ou des États membres;

d) éviter que les faits ne se reproduisent; et

e) informer les autorités compétentes des mesures prises.

5. Toute personne responsable d'une violation des règles de sécurité énoncées dans la présente décision est passible d'une sanction disciplinaire conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables. Toute personne responsable de la compromission ou de la perte d'ICUE est passible de sanctions disciplinaires et/ou peut faire l'objet d'une action en justice conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables.

*Article 15*

**Responsabilité de la mise en œuvre**

1. Le Conseil prend toutes les mesures nécessaires pour assurer la cohérence globale de l'application de la présente décision.

2. Le secrétaire général prend toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que, lors du traitement ou du stockage des ICUE ou de toute autre information classifiée, la présente décision soit appliquée dans les locaux utilisés par le Conseil et au sein du SGC, par les fonctionnaires et autres agents du SGC, le personnel détaché auprès du SGC et les contractants du SGC.

3. Les États membres prennent toutes les mesures appropriées, conformément à leurs dispositions législatives et réglementaires nationales respectives, pour faire en sorte que, lors du traitement ou du stockage des ICUE, la présente décision soit respectée par:

a) le personnel des représentations permanentes des États membres auprès de l'Union européenne ainsi que par les délégués nationaux assistant à des sessions du Conseil ou des réunions de ses instances préparatoires, ou participant à d'autres activités du Conseil;

b) les autres membres du personnel des administrations nationales des États membres, y compris le personnel détaché auprès de ces administrations, qu'ils soient en poste sur le territoire des États membres ou à l'étranger;

c) les autres personnes dans les États membres dûment autorisées, en raison de leurs fonctions, à avoir accès aux ICUE; et

d) les contractants des États membres, qu'ils soient sur le territoire des États membres ou à l'étranger.

*Article 16*

**Organisation de la sécurité au sein du Conseil**

1. Dans le cadre du rôle qui lui incombe et qui consiste à assurer la cohérence globale de l'application de la présente décision, le Conseil approuve:

a) les accords visés à l'article 13, paragraphe 2, point a);

b) les décisions autorisant la communication, ou consentant à la communication, d'ICUE provenant du Conseil ou détenues par ce dernier à des États tiers et des organisations internationales, conformément au principe du consentement de l'autorité d'origine;

c) un programme annuel de visites d'évaluation recommandé par le comité de sécurité pour effectuer des visites visant à évaluer les services et les locaux des États membres, des organes, des agences et des entités de l'Union qui appliquent la présente décision ou les principes y figurant, et pour effectuer des visites d'évaluation dans des États tiers et des organisations internationales afin de s'assurer de l'efficacité des mesures mises en œuvre pour la protection des ICUE; et

d) les politiques de sécurité prévues à l'article 6, paragraphe 1.

2. Le secrétaire général est l'autorité de sécurité du SGC. En cette qualité, le secrétaire général:

a) applique la politique de sécurité du Conseil et la réexamine périodiquement;

b) assure, avec les ANS des États membres, la coordination de toutes les questions de sécurité relatives à la protection des informations classifiées présentant un intérêt pour les activités du Conseil;

c) accorde aux fonctionnaires et autres agents du SGC ainsi qu'aux experts nationaux détachés auprès du SGC une autorisation d'accès à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur, conformément à l'article 7, paragraphe 3;

d) le cas échéant, fait enquêter sur toute compromission ou perte réelle ou présumée d'informations classifiées détenues par le Conseil ou provenant de ce dernier et demande aux autorités de sécurité compétentes de participer à de telles enquêtes;

e) procède à des inspections périodiques des dispositions de sécurité destinées à assurer la protection des informations classifiées sur les locaux du SGC;

f) procède à des visites périodiques pour évaluer les dispositions de sécurité destinées à assurer la protection des ICUE dans les organes, les agences et les entités de l'Union qui appliquent la présente décision ou les principes y figurant;

g) procède, en collaboration et en accord avec l'ANS concernée, à des évaluations périodiques des dispositions de sécurité destinées à assurer la protection des ICUE dans les services et les locaux des États membres;

h) veille à ce que les mesures de sécurité soient coordonnées en tant que de besoin avec les autorités compétentes des États membres qui sont responsables de la protection des informations classifiées et, le cas échéant, des États tiers ou des organisations internationales, y compris en ce qui concerne la nature des menaces pesant sur la sécurité des ICUE et les moyens de les protéger; et

i) conclut les arrangements administratifs visés à l'article 13, paragraphe 2, point b).

Le bureau de sécurité du SGC est à la disposition du secrétaire général pour l'aider à s'acquitter de ces responsabilités.

3. Aux fins de la mise en œuvre de l'article 15, paragraphe 3, il conviendrait que les États membres:

a) désignent une ANS, figurant à l'appendice C, responsable des dispositions de sécurité destinées à assurer la protection des ICUE afin que:

   i) les ICUE détenues par tout service, organisme ou agence national, public ou privé, sur le territoire national ou à l'étranger soient protégées conformément à la présente décision;

   ii) les dispositions de sécurité destinées à assurer la protection des ICUE soient périodiquement inspectées ou évaluées;

   iii) toutes les personnes employées dans une administration nationale ou par un contractant et susceptibles d'avoir accès à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur détiennent une habilitation de sécurité correspondante ou soient dûment autorisées en vertu de leurs fonctions conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales;

   iv) des programmes de sécurité soient mis au point en tant que de besoin de telle sorte que le risque de compromission ou de perte d'ICUE soit réduit au minimum;

   v) les questions de sécurité liées à la protection des ICUE fassent l'objet d'une coordination avec les autres autorités nationales compétentes, y compris celles visées dans la présente décision; et

vi) des réponses soient apportées aux demandes d'habilitation de sécurité appropriées, en particulier celles émanant des organes, des agences, des entités et des opérations de l'Union mis en place en vertu du titre V, chapitre 2, du TUE, ainsi que des représentants spéciaux de l'Union européenne (RSUE) et de leurs équipes qui appliquent la présente décision ou les principes y figurant.

b) veillent à ce que leurs autorités compétentes communiquent à leur gouvernement et, par l'intermédiaire de ces derniers au Conseil, des informations sur la nature des menaces qui pèsent sur la sécurité des ICUE et des conseils sur les moyens de s'en protéger.

*Article 17*

**Comité de sécurité**

1. Un comité de sécurité est créé par la présente décision. Il examine et évalue toute question de sécurité relevant du champ d'application de la présente décision, et transmet des recommandations au Conseil, le cas échéant.

2. Le comité de sécurité est composé de représentants des ANS des États membres, un représentant de la Commission et du SEAE assistant à ses réunions. Il est présidé par le secrétaire général ou par son délégué désigné. Il se réunit sur instruction du Conseil ou à la demande du secrétaire général ou d'une ANS.

Des représentants des organes, des agences et des entités de l'Union qui appliquent la présente décision ou les principes y figurant peuvent être invités à assister à ses réunions lorsque les questions traitées les concernent.

3. Le comité de sécurité organise ses activités de manière à être en mesure de formuler des recommandations sur des aspects spécifiques de la sécurité. Il met en place une sous-division spécialisée dans les questions concernant l'assurance de l'information et d'autres sous-divisions spécialisées si nécessaire. Il établit le mandat de ces sous-divisions spécialisées et reçoit leurs rapports d'activités comprenant, le cas échéant, des recommandations, quelles qu'elles soient, destinées au Conseil.

*Article 18*

**Remplacement de la décision précédente**

1. La présente décision abroge et remplace la décision 2011/292/UE du Conseil [1].

2. Toutes les ICUE portant un marquage en application de la décision 2001/264/CE du Conseil [2] et de la décision 2011/292/UE continuent d'être protégées conformément aux dispositions pertinentes de cette décision.

*Article 19*

**Entrée en vigueur**

La présente décision entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le 23 septembre 2013.

*Par le Conseil*
*Le président*
V. JUKNA

[1] Décision 2011/292/UE du Conseil du 31 mars 2011 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne (JO L 141 du 27.5.2011, p. 17).

[2] Décision 2001/264/CE du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil (JO L 101 du 11.4.2001, p. 1).

*ANNEXES*

*ANNEXE I*

Mesures de sécurité concernant le personnel

*ANNEXE II*

Sécurité physique

*ANNEXE III*

Gestion des informations classifiées

*ANNEXE IV*

Protection des ICUE traitées dans les SIC

*ANNEXE V*

Sécurité industrielle

*ANNEXE VI*

Échange d'informations classifiées avec des États tiers et des organisations internationales

*ANNEXE I*

## MESURES DE SÉCURITÉ CONCERNANT LE PERSONNEL

I. INTRODUCTION

1. La présente annexe énonce les modalités d'application de l'article 7. Elle prévoit les critères permettant de déterminer si une personne, compte tenu de sa loyauté, de son intégrité et de sa fiabilité, peut être autorisée à avoir accès à des ICUE, ainsi que les procédures d'enquête et administratives à suivre à cet effet.

II. OCTROI DE L'ACCÈS AUX ICUE

2. Une personne ne peut se voir accorder l'accès à des informations classifiées qu'après:

a) que son besoin d'en connaître a été établi;

b) avoir été informée des règles et procédures de sécurité applicables à la protection des ICUE et avoir reconnu les responsabilités qui lui incombent en matière de protection de ces informations; et

c) pour les informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur:

— s'être vu accorder une HSP du niveau correspondant ou avoir été dûment autorisée en vertu de ses fonctions conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales; ou

— dans le cas de fonctionnaires ou d'autres agents du SGC ou d'experts nationaux détachés, avoir été autorisée à accéder aux ICUE par l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) du SGC, conformément aux paragraphes 16 à 25 jusqu'à un niveau de classification donné et jusqu'à une date donnée.

3. Il appartient à chacun des États membres et au SGC de répertorier, au sein de leurs structures, les postes nécessitant l'accès à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur et exigeant par conséquent une habilitation de sécurité du niveau correspondant.

III. RÈGLES EN MATIÈRE D'HABILITATION DE SÉCURITÉ DU PERSONNEL

4. Après réception d'une demande dûment autorisée, les ANS ou les autres autorités nationales compétentes sont chargées de veiller à la réalisation des enquêtes de sécurité relatives aux ressortissants de leur pays qui doivent accéder à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur. Les normes d'enquête doivent être conformes aux dispositions législatives et réglementaires nationales aux fins de l'octroi d'une HSP ou de la fourniture d'une assurance pour la personne à laquelle doit être octroyée une autorisation d'accès à des ICUE, le cas échéant.

5. Si la personne concernée réside sur le territoire d'un autre État membre ou d'un État tiers, les autorités nationales compétentes sollicitent une aide auprès de l'autorité compétente de l'État de résidence conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales. Les États membres se prêtent assistance pour effectuer les enquêtes de sécurité, conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales.

6. Lorsque les dispositions législatives et réglementaires nationales le permettent, les ANS ou les autres autorités nationales compétentes peuvent effectuer les enquêtes relatives aux non-ressortissants qui doivent accéder à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur. Les normes d'enquête doivent être conformes aux dispositions législatives et réglementaires nationales.

**Critères à retenir dans le cadre des enquêtes de sécurité**

7. Il convient d'établir, au moyen d'une enquête de sécurité, la loyauté, l'intégrité et la fiabilité d'une personne aux fins de l'octroi d'une habilitation de sécurité lui permettant d'accéder à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur. L'autorité nationale compétente effectue une appréciation générale sur la base des conclusions de l'enquête. Parmi les principaux critères à retenir à cet effet, il y a lieu de déterminer, dans la mesure où les dispositions législatives et réglementaires nationales le permettent, si l'intéressé:

a) a commis ou a tenté de commettre un acte d'espionnage, de terrorisme, de sabotage, de trahison ou de sédition, seul ou en association avec d'autres, s'est rendu complice d'un tel acte ou a incité une autre personne à le commettre;

b) est ou a été lié à des espions, des terroristes, des saboteurs ou des personnes que l'on peut raisonnablement soupçonner de l'être, ou à des représentants d'organisations ou d'États étrangers, notamment des services de renseignement étrangers, qui sont susceptibles de menacer la sécurité de l'Union et/ou des États membres, à moins que ce lien ait été autorisé dans le cadre d'une mission officielle;

c) est ou a été membre d'une organisation qui, par des moyens violents ou subversifs ou par d'autres moyens illégaux, cherche, entre autres, à renverser le gouvernement d'un État membre, à modifier l'ordre constitutionnel d'un État membre ou à provoquer un changement de régime ou de politique dans un État membre;

d) est ou a été sympathisant d'une organisation décrite au point c), est ou a été lié de près à des membres d'une telle organisation;

e) a délibérément dissimulé, altéré ou falsifié des informations importantes, notamment du point de vue de la sécurité, ou a délibérément menti en remplissant un questionnaire de sécurité ou lors d'un entretien de sécurité;

f) a été reconnu coupable d'une ou de plusieurs infractions pénales;

g) a des antécédents de dépendance à l'alcool, d'usage de drogues illicites et/ou d'abus de drogues licites;

h) a ou a eu des comportements de nature à entraîner un risque de vulnérabilité au chantage ou à des pressions;

i) a fait preuve, en acte ou en parole, d'un manque d'honnêteté, de loyauté ou de fiabilité, ou s'est montré indigne de confiance;

j) s'est livré à des violations graves ou répétées du règlement de sécurité, a cherché ou a réussi à mener des activités non autorisées concernant les systèmes d'information et de communication; et

k) est susceptible de faire l'objet de pressions (par exemple, en raison de la possession d'une ou plusieurs nationalités d'États non membres de l'Union ou par l'intermédiaire de parents ou de proches qui pourraient être vulnérables face à des services de renseignement étrangers, des groupes terroristes ou d'autres organisations ou personnes se livrant à des activités subversives, dont les visées peuvent menacer les intérêts de l'Union et/ou des États membres dans le domaine de la sécurité).

8. Les antécédents financiers et médicaux de la personne concernée peuvent également être pris en considération, le cas échéant et dans le respect des dispositions législatives et réglementaires nationales, au cours de l'enquête de sécurité.

9. La conduite et la situation du conjoint, du cohabitant ou d'un membre de la famille proche peuvent également être pris en considération, le cas échéant et dans le respect des dispositions législatives et réglementaires nationales, au cours de l'enquête de sécurité.

**Règles en matière d'enquête applicables à l'accès aux ICUE**

*Première délivrance d'une habilitation de sécurité*

10. La première habilitation de sécurité donnant accès aux informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET se fonde sur une enquête de sécurité portant sur les cinq dernières années au moins, ou sur la période comprise entre l'âge de 18 ans et la date de l'enquête, la période la plus courte étant retenue; cette enquête comprend les éléments suivants:

a) un questionnaire national de sécurité concernant le personnel, correspondant au niveau de classification des ICUE auxquelles l'intéressé pourrait avoir à accéder, est rempli, puis transmis à l'autorité de sécurité compétente;

b) vérification de l'identité/de la citoyenneté/de la nationalité: la date et le lieu de naissance de l'intéressé ainsi que son identité doivent être vérifiés. Sa citoyenneté et/ou sa nationalité, passées et présentes, doivent être établies; ce processus vise notamment à déterminer s'il est susceptible de céder à des pressions d'origine étrangère, par exemple en raison de son lieu de résidence antérieur ou de contacts passés; et

c) vérification des antécédents aux niveaux national et local: il convient de procéder à des vérifications dans les fichiers de la sûreté et les casiers judiciaires, lorsque ces derniers existent, et/ou dans d'autres registres analogues des administrations ou de la police. Il convient de vérifier les fichiers des services répressifs dans le ressort desquels la personne a résidé ou a travaillé.

11. La première habilitation de sécurité donnant accès aux informations TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET se fonde sur une enquête de sécurité portant sur les dix dernières années au moins, ou sur la période comprise entre l'âge de 18 ans et la date de l'enquête, la période la plus courte étant retenue. Si des entretiens ont lieu conformément au point e), les enquêtes portent sur les sept dernières années au moins, ou sur la période comprise entre l'âge de 18 ans et la date de l'enquête, la période la plus courte étant retenue. Outre les critères indiqués au paragraphe 7 ci-dessus, les éléments ci-après font l'objet d'une enquête, dans la mesure où les dispositions législatives et réglementaires nationales le permettent, avant l'octroi d'une HSP de niveau TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET; ils peuvent aussi faire l'objet d'une enquête avant l'octroi d'une HSP de niveau CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET, dans les cas où les dispositions législatives et réglementaires nationales l'exigent:

a) situation financière: il y a lieu de rechercher des informations sur la situation financière de l'intéressé pour déterminer si, en raison de graves difficultés financières, il est susceptible de céder à des pressions étrangères ou nationales, ou pour mettre en lumière un éventuel enrichissement inexpliqué;

b) éducation: il y a lieu, afin de pouvoir vérifier le parcours éducatif de l'intéressé, de rechercher des informations dans les écoles, universités et autres établissements d'enseignement fréquentés par l'intéressé depuis l'âge de 18 ans ou pendant une période jugée appropriée par l'autorité menant l'enquête;

c) emploi: il y a lieu de rechercher des informations relatives à la situation actuelle et passée en matière d'emploi, en se reportant à des sources telles que les attestations de travail, les rapports sur le rendement ou l'efficacité, les employeurs ou les supérieurs hiérarchiques;

d) service militaire: le cas échéant, vérification des états de service de l'intéressé et du type de dispense obtenu; et

e) entretiens: lorsque la législation nationale le prévoit et l'autorise, un ou des entretiens sont menés avec la personne concernée. Des entretiens sont également menés avec d'autres personnes qui sont en mesure de porter un jugement objectif sur les antécédents, les activités, la loyauté, l'intégrité et la fiabilité de l'intéressé. Lorsque dans le cadre de la pratique nationale, on demande à la personne qui fait l'objet de l'enquête de mentionner des personnes de référence, celles-ci doivent être interrogées, sauf si des raisons valables s'y opposent.

12. Le cas échéant et conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales, des recherches complémentaires peuvent être menées pour exploiter toutes les informations pertinentes dont on dispose sur l'intéressé et pour corroborer des informations défavorables ou les infirmer.

*Renouvellement d'une habilitation de sécurité*

13. Après la première délivrance d'une habilitation de sécurité et pour autant que l'intéressé ait accompli une période de service ininterrompue auprès d'une administration nationale ou du SGC et qu'il ait toujours besoin d'avoir accès aux ICUE, l'habilitation de sécurité est réexaminée en vue de son renouvellement dans un délai ne dépassant pas cinq ans pour une habilitation TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET et dix ans pour une habilitation SECRET UE/EU SECRET ou CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL avec effet à compter de la date de notification des conclusions de la dernière enquête de sécurité sur laquelle elle était fondée. Toutes les enquêtes de sécurité à effectuer en vue du renouvellement d'une habilitation de sécurité couvrent la période écoulée depuis la dernière enquête.

14. En vue du renouvellement d'une habilitation de sécurité, les éléments énoncés aux paragraphes 10 et 11 font l'objet d'une enquête.

15. Les demandes de renouvellement sont présentées en temps voulu, compte tenu du délai nécessaire pour réaliser les enquêtes de sécurité. Néanmoins, lorsque l'ANS concernée ou une autre autorité nationale compétente a reçu la demande de renouvellement en question et le questionnaire de sécurité correspondant avant l'expiration d'une habilitation de sécurité et que l'enquête de sécurité nécessaire n'est pas achevée, l'autorité nationale compétente peut, lorsque les dispositions législatives et réglementaires nationales le permettent, proroger la validité de l'habilitation de sécurité existante pour une durée de douze mois au maximum. Si, à la fin de cette période de douze mois, l'enquête de sécurité n'est toujours pas achevée, l'intéressé est affecté à des fonctions qui ne nécessitent pas une habilitation de sécurité.

*Procédures appliquées au sein du SGC en matière d'autorisation*

16. En ce qui concerne les fonctionnaires et autres agents du SGC, l'autorité de sécurité du SGC transmet le questionnaire de sécurité rempli à l'ANS de l'État membre dont l'intéressé est ressortissant et demande qu'il soit procédé à une enquête de sécurité pour le niveau de classification des ICUE auxquelles l'intéressé devra avoir accès.

17. Si des informations utiles à une enquête de sécurité sont portées à la connaissance du SGC concernant une personne ayant demandé une habilitation de sécurité aux fins d'accès à des ICUE, le SGC, agissant conformément à la réglementation applicable, en avertit l'ANS compétente.

18. À l'issue de l'enquête de sécurité, l'ANS compétente notifie à l'autorité de sécurité du SGC les conclusions de l'enquête en question, à l'aide du modèle-type prévu par le comité de sécurité pour la correspondance.

a) Lorsque, à l'issue de l'enquête de sécurité, on obtient l'assurance qu'il n'existe pas de renseignements défavorables de nature à mettre en doute la loyauté, l'intégrité et la fiabilité de l'intéressé, l'AIPN du SGC peut accorder à l'intéressé l'autorisation d'accéder à des ICUE du niveau de classification correspondant jusqu'à une date déterminée.

b) Lorsque, à l'issue de l'enquête de sécurité, on n'obtient pas cette assurance, l'AIPN du SGC en informe l'intéressé, qui peut demander à être entendu par l'AIPN. Celle-ci peut demander à l'ANS compétente tout éclaircissement complémentaire qu'elle est en mesure de donner conformément à ses dispositions législatives et réglementaires nationales. En cas de confirmation des résultats, il n'est pas accordé d'autorisation aux fins de l'accès à des ICUE.

19. L'enquête de sécurité et ses résultats obéissent aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans l'État membre concerné, y compris celles relatives aux recours. Les décisions de l'AIPN du SGC sont susceptibles de recours conformément au statut des fonctionnaires de l'Union européenne et au régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, fixés dans le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil [1] (ci-après dénommés «statut et régime applicable»).

20. Les experts nationaux détachés auprès du SGC pour occuper un poste nécessitant un accès à des ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur doivent présenter à l'autorité de sécurité du SGC avant de prendre leurs fonctions un certificat d'habilitation de sécurité du personnel (CHSP) valable leur donnant accès aux ICUE, sur la base de laquelle l'AIPN délivre une autorisation d'accès aux ICUE.

21. Le SGC acceptera l'autorisation d'accès à des ICUE octroyée par toute autre institution, organe ou agence de l'Union, pour autant qu'elle reste valable. L'autorisation couvrira toute fonction exercée par l'intéressé au sein du SGC. L'institution, l'organe ou l'agence de l'Union dans lequel la personne prend ses fonctions signalera le changement d'employeur à l'ANS concernée.

22. Si l'intéressé n'entame pas sa période de service dans un délai de douze mois à compter de la notification des conclusions de l'enquête de sécurité à l'AIPN du SGC ou si cette période de service connaît une interruption de douze mois au cours de laquelle l'intéressé n'occupe pas de poste au sein du SGC ou d'une administration nationale d'un État membre, les conclusions précitées sont soumises à l'ANS compétente afin que celle-ci confirme qu'elles restent valables et pertinentes.

[1] Règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968 fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission (JO L 56 du 4.3.1968, p. 1).

23. Si des informations sont portées à la connaissance du SGC concernant un risque de sécurité que représente une personne titulaire d'une autorisation d'accès à des ICUE, le SGC, agissant conformément à la réglementation applicable, en avertit l'ANS compétente et peut suspendre l'accès aux ICUE ou retirer l'autorisation d'accès à des ICUE.

24. Lorsqu'une ANS notifie au SGC que l'assurance visée au paragraphe 18, point a), n'est plus fournie concernant une personne titulaire d'une autorisation d'accès à des ICUE, l'AIPN du SGC peut demander à l'ANS concernée tout éclaircissement qu'elle est en mesure de donner dans le respect de ses dispositions législatives et réglementaires nationales. Si les informations défavorables sont confirmées, l'autorisation est retirée et la personne concernée n'est plus autorisée à avoir accès aux ICUE, ni à des postes où un tel accès est possible et où elle pourrait nuire à la sécurité.

25. Toute décision de retirer une autorisation à un fonctionnaire ou à un autre agent du SGC ou de suspendre une telle autorisation et, s'il y a lieu, les raisons la justifiant sont communiquées à la personne concernée, qui peut demander à être entendue par l'AIPN. Les informations communiquées par une ANS sont soumises aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans l'État membre concerné, y compris celles relatives aux recours. Les décisions de l'AIPN du SGC sont susceptibles de recours conformément au statut et au régime applicable.

*Registres des habilitations de sécurité et des autorisations*

26. Chaque État membre et le SGC tiennent respectivement des registres des HSP et des autorisations accordées aux fins d'accès à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur. Ces registres contiennent au minimum le niveau de classification des ICUE auxquelles l'intéressé peut se voir accorder l'accès, la date à laquelle l'habilitation de sécurité a été délivrée et sa durée de validité.

27. L'autorité de sécurité compétente peut délivrer un CHSP précisant le niveau de classification des ICUE auxquelles l'intéressé peut se voir accorder l'accès (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou un niveau supérieur), la durée de validité de l'HSP donnant accès aux ICUE ou de l'autorisation d'accès à des ICUE correspondante et la date d'expiration du certificat proprement dit.

**Exemptions de l'obligation d'HSP**

28. L'accès aux ICUE dont bénéficient les personnes dans les États membres qui sont dûment autorisées en raison de leurs fonctions est déterminé conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales; ces personnes sont informées des obligations qui leur incombent en matière de sécurité en ce qui concerne la protection des ICUE.

## IV. FORMATION ET SENSIBILISATION À LA SÉCURITÉ

29. Toutes les personnes qui se sont vu délivrer une habilitation de sécurité doivent reconnaître par écrit qu'elles sont conscientes de leurs obligations en matière de protection des ICUE et des conséquences qui pourraient résulter si des ICUE devaient être compromises. Le cas échéant, les États membres et le SGC tiennent un registre de ces déclarations écrites.

30. Toutes les personnes autorisées à avoir accès aux ICUE ou tenues de les traiter sont averties dans un premier temps et périodiquement informées par la suite des menaces pesant sur la sécurité, et elles doivent rendre compte immédiatement aux autorités de sécurité compétentes de toute démarche ou activité qu'elles jugent suspecte ou inhabituelle.

31. Toutes les personnes qui cessent d'exercer des fonctions nécessitant un accès aux ICUE sont informées, et le cas échéant reconnaissent par écrit, qu'elles ont l'obligation de continuer à protéger les ICUE.

## V. CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

32. Lorsque les dispositions législatives et réglementaires nationales le permettent, une habilitation de sécurité délivrée par une autorité nationale compétente d'un État membre aux fins d'accès à des informations nationales classifiées peut, pendant une période temporaire dans l'attente de la délivrance d'une HSP aux fins d'accès à des ICUE, permettre à des fonctionnaires nationaux d'accéder à des ICUE jusqu'au niveau équivalent indiqué dans le tableau d'équivalence figurant à l'appendice B, dans les cas où un tel accès temporaire est requis dans l'intérêt de l'Union. Lorsque les dispositions législatives et réglementaires nationales ne permettent pas un tel accès temporaire à des ICUE, les ANS en informent le comité de sécurité.

33. En cas d'urgence, lorsque cela est dûment justifié dans l'intérêt du service et en attendant l'achèvement de l'enquête de sécurité complète, l'AIPN du SGC peut, après avoir consulté l'ANS de l'État membre dont l'intéressé est ressortissant et sous réserve des résultats des vérifications préliminaires effectuées pour s'assurer de l'absence d'informations défavorables, accorder à titre temporaire aux fonctionnaires et autres agents du SGC l'autorisation d'accéder à des ICUE pour une fonction déterminée. Ces autorisations temporaires sont valables pour une période ne dépassant pas six mois et ne donnent pas accès aux informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET. Toutes les personnes auxquelles a été délivrée une autorisation temporaire reconnaissent par écrit qu'elles sont conscientes de leurs obligations en matière de protection des ICUE et des conséquences qui pourraient résulter si des ICUE devaient être compromises. Le SGC tient un registre de ces déclarations écrites.

34. Lorsqu'une personne doit être affectée à un poste requérant une habilitation de sécurité dont le niveau dépasse d'un niveau celui qu'elle possède, l'affectation peut être décidée à titre provisoire, pour autant que les conditions suivantes soient réunies:

a) l'accès aux ICUE d'un niveau supérieur répond à une nécessité impérieuse qui doit être justifiée par écrit par le supérieur hiérarchique de la personne concernée;

b) l'accès doit être limité à des éléments particuliers des ICUE et servir aux attributions;

c) la personne détient une HSP valable ou une autorisation valable aux fins de l'accès à des ICUE;

d) des démarches ont été entreprises en vue d'obtenir une autorisation pour le niveau d'accès nécessaire pour le poste;

e) des contrôles satisfaisants ont été effectués par l'autorité compétente permettant d'établir l'absence de violations graves ou répétées du règlement de sécurité par la personne concernée;

f) l'affectation de la personne est approuvée par l'autorité compétente; et

g) une trace de l'accès exceptionnel, y compris une description des informations auxquelles accès a été donné, doit être conservée par le bureau d'ordre ou le bureau d'ordre subordonné compétent.

35. La procédure décrite ci-dessus est utilisée pour un accès ponctuel à des ICUE dont la classification dépasse d'un niveau le niveau d'habilitation de la personne concernée. Il ne convient pas de recourir de manière répétée à cette procédure.

36. Dans des circonstances très exceptionnelles, c'est-à-dire en cas de missions dans un environnement hostile ou au cours de périodes de tension internationale croissante lorsque des mesures d'urgence l'exigent, plus particulièrement afin de sauver des vies, les États membres et le secrétaire général peuvent accorder, si possible par écrit, un accès à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET à des personnes qui ne détiennent pas l'habilitation de sécurité requise, à condition que l'accès accordé soit absolument indispensable et qu'il n'y ait pas de raison de douter de la loyauté, de l'intégrité et de la fiabilité de la personne concernée. Une trace de l'autorisation précisant les informations pour lesquelles l'accès a été approuvé doit être conservée.

37. Pour les informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET, un tel accès d'urgence est limité aux ressortissants d'États membres de l'Union s'étant vu octroyer l'accès soit à des informations dont le niveau de classification national équivaut à TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET soit à des informations classifiées SECRET UE/EU SECRET.

38. Le comité de sécurité est informé des cas où il est recouru à la procédure décrite aux paragraphes 36 et 37.

39. Lorsque les dispositions législatives et réglementaires d'un État membre édictent des règles plus strictes en matière d'autorisations temporaires, d'affectations provisoires ou d'accès ponctuel ou d'urgence des personnes concernées à des informations classifiées, les procédures prévues dans la présente section ne sont appliquées que dans les limites éventuellement imposées par les dispositions législatives et réglementaires nationales en vigueur.

40. Chaque année, le comité de sécurité reçoit un rapport sur le recours aux procédures énoncées dans la présente section.

VI. PARTICIPATION AUX SESSIONS ET RÉUNIONS DANS LE CADRE DU CONSEIL

41. Sous réserve du paragraphe 28, les personnes désignées pour participer à des sessions du Conseil ou à des réunions d'instances préparatoires du Conseil au sein desquelles des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur sont traitées, ne peuvent le faire qu'après confirmation de la situation de l'intéressé au regard de l'habilitation de sécurité. Pour les délégués, un CHSP ou une autre preuve d'habilitation de sécurité doit être transmis au bureau de sécurité du SGC par les autorités compétentes ou, à titre exceptionnel, présenté par le délégué concerné. Le cas échéant, il peut être fait usage d'une liste de noms récapitulative mentionnant les preuves d'habilitation de sécurité voulues.

42. Lorsqu'une HSP, accordée à des fins d'accès à des ICUE, est, pour des raisons de sécurité, retirée à une personne dont les fonctions requièrent la participation à des sessions du Conseil ou à des réunions d'instances préparatoires du Conseil, l'autorité compétente en informe le SGC.

VII. ACCÈS POTENTIEL AUX ICUE

43. Les courriers, les gardes et les escortes doivent disposer d'une habilitation de sécurité du niveau correspondant ou faire l'objet d'une enquête appropriée conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales, et être informés des procédures de sécurité applicables à la protection des ICUE ainsi que des obligations qui leur incombent en matière de protection des informations de cette nature qui leur sont confiées.

*ANNEXE II*

**SÉCURITÉ PHYSIQUE**

I. INTRODUCTION

1. La présente annexe énonce les modalités d'application de l'article 8. Elle prévoit les règles minimales de protection physique des locaux, bâtiments, bureaux, salles et autres zones où des ICUE sont traitées et stockées, y compris des zones où se trouvent des SIC.

2. Les mesures de sécurité physique sont destinées à prévenir l'accès non autorisé aux ICUE en:

   a) garantissant que les ICUE sont correctement traitées et stockées;

   b) permettant d'établir une distinction entre les membres du personnel au regard de l'accès aux ICUE sur la base de leur besoin d'en connaître et, le cas échéant, de leur habilitation de sécurité;

   c) ayant un effet dissuasif, en empêchant et en détectant les actes non autorisés; et

   d) en empêchant ou en retardant toute intrusion par la ruse ou par la force.

II. RÈGLES ET MESURES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PHYSIQUE

3. Les mesures de sécurité physique sont choisies en fonction d'une évaluation de la menace réalisée par les autorités compétentes. Il convient que tant le SGC que les États membres appliquent une procédure de gestion du risque pour protéger les ICUE dans leurs locaux afin de garantir un niveau de protection physique qui soit proportionné au risque évalué. La procédure de gestion des risques tient compte de tous les facteurs pertinents, et notamment:

   a) du niveau de classification des ICUE;

   b) de la forme et du volume des ICUE, sachant que l'application de mesures de protection plus strictes pourrait être requise pour des volumes importants ou en cas de compilation d'ICUE;

   c) de l'environnement et de la structure des bâtiments ou des zones où se trouvent des ICUE; et

   d) de l'évaluation de la menace que constituent les services de renseignement prenant pour cible l'Union ou des États membres, ainsi que les actes de sabotage, le terrorisme et les activités subversives ou les autres activités criminelles.

4. En appliquant la notion de défense en profondeur, l'autorité de sécurité compétente détermine la bonne combinaison de mesures de sécurité physique qu'il convient de mettre en œuvre. Il peut s'agir d'une ou de plusieurs des mesures suivantes:

   a) barrière périmétrique: une barrière physique qui défend les limites d'une zone devant être protégée;

   b) système de détection des intrusions (SDI): un tel système peut être utilisé pour améliorer le niveau de sécurité d'une barrière périmétrique ou dans des salles et des bâtiments pour remplacer le personnel de sécurité ou l'aider dans sa tâche;

   c) contrôle des accès: il peut être exercé sur un site, un ou plusieurs bâtiments d'un site ou des zones ou salles à l'intérieur d'un bâtiment. Ce contrôle peut être exercé par des moyens électroniques ou électromécaniques, par un membre du personnel de sécurité et/ou un réceptionniste, ou par tout autre moyen physique;

   d) personnel de sécurité: un personnel de sécurité formé, supervisé et, au besoin, dûment habilité peut être employé, notamment, pour dissuader des personnes de planifier des intrusions clandestines;

   e) système de télévision en circuit fermé (CCTV): un tel système peut être utilisé par le personnel de sécurité pour effectuer des vérifications en cas d'incident ou de déclenchement de l'alarme des SDI sur des sites étendus ou des enceintes;

   f) éclairage de sécurité: un tel éclairage peut être utilisé pour dissuader un intrus potentiel ainsi que pour fournir la lumière nécessaire à une surveillance efficace, soit directement par le personnel de sécurité soit indirectement par l'intermédiaire d'un système de CCTV; et

   g) toute autre mesure physique appropriée destinée à avoir un effet dissuasif quant à l'accès non autorisé ou à détecter un tel accès, ou à prévenir la perte ou la détérioration d'ICUE.

5. L'autorité compétente peut être autorisée à mener des fouilles aux entrées et aux sorties afin d'avoir un effet dissuasif quant à l'introduction non autorisée de matériel dans des locaux ou des bâtiments ou au retrait non autorisé de toute ICUE des lieux précités.

6. Lorsque des ICUE risquent d'être vues, même accidentellement, des mesures appropriées sont prises pour parer à ce risque.

7. Pour les nouveaux établissements, les règles en matière de sécurité physique et leurs spécifications fonctionnelles doivent être définies lors de la planification et de la conception des établissements. Pour les établissements existants, les règles en matière de sécurité physique doivent être appliquées dans toute la mesure du possible.

III. ÉQUIPEMENT DESTINÉ À LA PROTECTION PHYSIQUE DES ICUE

8. Lors de l'achat de l'équipement destiné à la protection physique des ICUE (comme des meubles de sécurité, des déchiqueteuses, des serrures de porte, des systèmes électroniques de contrôle des accès, des SDI, des systèmes d'alarme), l'autorité de sécurité compétente veille à ce que cet équipement réponde aux normes techniques et aux conditions minimales agréées.

9. Les spécifications techniques de l'équipement devant servir à la protection physique des ICUE sont définies dans des lignes directrices en matière de sécurité, qu'il appartient au comité de sécurité d'approuver.

10. Les systèmes de sécurité sont périodiquement inspectés et l'équipement est entretenu à intervalles réguliers. L'entretien prend en compte les résultats des inspections afin de garantir un fonctionnement optimal continu de l'équipement.

11. Il convient de réévaluer à chaque inspection l'efficacité des différentes mesures de sécurité et du système de sécurité dans son ensemble.

IV. ZONES PHYSIQUEMENT PROTÉGÉES

12. Deux types de zones physiquement protégées, ou leurs équivalents au niveau national, sont créés en vue de la protection physique des ICUE:

    a) les zones administratives; et

    b) les zones sécurisées (dont les zones sécurisées du point de vue technique).

    Dans la présente décision, toutes les références aux zones administratives et aux zones sécurisées, y compris les zones sécurisées du point de vue technique, s'entendent comme visant également les zones équivalentes au niveau national.

13. Il appartient à l'autorité de sécurité compétente d'établir qu'une zone répond aux conditions requises pour être désignée comme zone administrative, zone sécurisée ou zone sécurisée du point de vue technique.

14. Pour les zones administratives:

    a) un périmètre défini est établi de façon visible afin de permettre le contrôle des personnes et, dans la mesure du possible, des véhicules;

    b) ne peuvent y pénétrer sans escorte que les personnes dûment autorisées par l'autorité compétente; et

    c) toutes les autres personnes sont escortées en permanence ou font l'objet de contrôles équivalents.

15. Pour les zones sécurisées:

    a) un périmètre défini et protégé est établi de façon visible et toutes les entrées et sorties sont contrôlées par un système de laissez-passer ou d'identification individuelle;

    b) ne peuvent y pénétrer sans escorte que les personnes habilitées et expressément autorisées à y entrer sur la base de leur besoin d'en connaître; et

    c) toutes les autres personnes sont escortées en permanence ou font l'objet de contrôles équivalents.

16. Lorsque le fait de pénétrer dans une zone sécurisée équivaut en pratique à un accès direct aux informations classifiées qu'elle renferme, les règles supplémentaires suivantes sont d'application:

    a) le niveau de classification le plus élevé qui s'applique aux informations conservées habituellement dans la zone doit être clairement indiqué;

    b) tous les visiteurs doivent disposer d'une autorisation spécifique pour pénétrer dans la zone, sont escortés en permanence et disposent de l'habilitation de sécurité correspondante, sauf si des mesures sont prises pour empêcher l'accès aux ICUE.

17. Les zones sécurisées qui sont protégées contre les écoutes sont qualifiées de zones sécurisées du point de vue technique. Les règles supplémentaires suivantes sont applicables:

    a) ces zones sont équipées de SDI, verrouillées lorsqu'elles ne sont pas occupées et gardées lorsqu'elles sont occupées. Toutes les clés sont contrôlées conformément à la section VI;

    b) toutes les personnes et tous les matériels entrant dans ces zones sont contrôlés;

    c) ces zones doivent faire l'objet, à intervalles réguliers, d'inspections physiques et/ou techniques selon les exigences de l'autorité de sécurité compétente. Ces inspections doivent également être effectuées après une entrée non autorisée, réelle ou présumée; et

    d) ces zones ne sont pas équipées de lignes de communication, de téléphones ou d'autres dispositifs de communication ou matériels électriques ou électroniques qui ne sont pas autorisés.

18. Nonobstant le paragraphe 17, point d), avant d'être utilisé dans des zones dans lesquelles sont organisées des réunions ou sont exécutées des tâches mettant en jeu des informations classifiées SECRET UE/EU SECRET et d'un niveau de classification supérieur, et lorsque la menace pesant sur des ICUE est jugée élevée, tout dispositif de communication et tout matériel électrique ou électronique est d'abord examiné par l'autorité de sécurité compétente pour vérifier qu'aucune information intelligible ne peut être transmise par inadvertance ou de manière illicite par ces équipements en dehors du périmètre de la zone sécurisée.

19. Les zones sécurisées qui ne sont pas occupées vingt-quatre heures sur vingt-quatre par le personnel de service sont, au besoin, inspectées après les heures normales de travail et à intervalles aléatoires en dehors de ces heures, sauf si un SDI a été installé.

20. Des zones sécurisées et des zones sécurisées du point de vue technique peuvent être temporairement établies dans une zone administrative en vue de la tenue d'une réunion classifiée ou à toute autre fin similaire.

21. Des procédures d'exploitation de sécurité sont arrêtées pour chacune des zones sécurisées et précisent:

    a) le niveau de classification des ICUE traitées ou stockées dans la zone;

    b) les mesures de surveillance et de protection qu'il convient de mettre en place;

    c) les personnes autorisées à pénétrer dans la zone en raison de leur besoin d'en connaître et en fonction de leur habilitation;

    d) le cas échéant, les procédures applicables aux escortes ou à la protection des ICUE lorsque d'autres personnes sont autorisées à pénétrer dans la zone; et

    e) les autres mesures et procédures applicables.

22. Les chambres fortes sont installées dans des zones sécurisées. Les murs, les planchers, les plafonds, les fenêtres et les portes verrouillables sont approuvés par l'autorité de sécurité compétente et offrent une protection équivalente à celle d'un meuble de sécurité approuvé pour le stockage d'ICUE du même niveau de classification.

V. MESURES DE PROTECTION PHYSIQUES APPLICABLES AU TRAITEMENT ET AU STOCKAGE DES ICUE

23. Les ICUE RESTREINT UE/EU RESTRICTED peuvent être traitées:

    a) dans une zone sécurisée;

    b) dans une zone administrative à condition que les personnes non autorisées ne puissent avoir accès aux ICUE; ou

    c) en dehors d'une zone sécurisée ou d'une zone administrative à condition que le détenteur les transporte conformément aux dispositions de l'annexe III, paragraphes 28 à 41, et se soit engagé à se conformer aux mesures compensatoires prévues dans les instructions de sécurité émises par l'autorité de sécurité compétente pour empêcher que des personnes non autorisées aient accès aux ICUE.

24. Les ICUE RESTREINT UE/EU RESTRICTED sont stockées dans un meuble de bureau adapté et fermé dans une zone administrative ou dans une zone sécurisée. Ces informations peuvent être temporairement stockées en dehors d'une zone sécurisée ou d'une zone administrative à condition que le détenteur se soit engagé à se conformer aux mesures compensatoires prévues dans les instructions de sécurité émises par l'autorité de sécurité compétente.

25. Les ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET peuvent être traitées:

a) dans une zone sécurisée;

b) dans une zone administrative à condition que les personnes non autorisées ne puissent avoir accès aux ICUE; ou

c) en dehors d'une zone sécurisée ou d'une zone administrative à condition que le détenteur:

i) transporte les ICUE conformément aux dispositions de l'annexe III, paragraphes 28 à 41;

ii) se soit engagé à se conformer aux mesures compensatoires prévues dans les instructions de sécurité émises par l'autorité de sécurité compétente pour empêcher que des personnes non autorisées aient accès aux ICUE;

iii) exerce en personne un contrôle permanent sur les ICUE; et

iv) si les documents sont sous forme papier, qu'il en ait informé le bureau d'ordre compétent.

26. Les ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET sont stockées dans une zone sécurisée, soit dans un meuble de sécurité soit dans une chambre forte.

27. Les ICUE TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET sont traitées dans une zone sécurisée.

28. Les ICUE TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET sont stockées dans une zone sécurisée, selon l'une des modalités suivantes:

a) dans un meuble de sécurité conformément au paragraphe 8, moyennant un ou plusieurs des contrôles supplémentaires suivants:

i) protection ou vérification en permanence par un membre habilité du personnel de sécurité ou du personnel de service;

ii) un système de détection des intrusions approuvé auquel on associe du personnel de sécurité prêt à intervenir en cas d'incident;

b) dans une chambre forte équipée d'un système de détection des intrusions à laquelle on associe du personnel de sécurité prêt à intervenir en cas d'incident.

29. Les règles régissant le transport des ICUE en dehors des zones physiquement protégées figurent à l'annexe III.

VI. CONTRÔLE DES CLÉS ET COMBINAISONS UTILISÉES POUR LA PROTECTION DES ICUE

30. L'autorité de sécurité compétente définit les procédures de gestion des clés et des combinaisons pour les bureaux, les salles, les chambres fortes et les meubles de sécurité. Ces procédures protègent d'un accès non autorisé.

31. Les combinaisons doivent être mémorisées par le plus petit nombre possible de personnes qui ont besoin de les connaître. Les combinaisons des meubles de sécurité et des chambres fortes servant au stockage d'ICUE doivent être changées:

a) à la réception d'un nouveau meuble;

b) lors de tout changement du personnel connaissant la combinaison;

c) en cas de compromission, réelle ou présumée;

d) lorsqu'une serrure a fait l'objet d'un entretien ou d'une réparation; et

e) au moins tous les douze mois.

*ANNEXE III*

## GESTION DES INFORMATIONS CLASSIFIÉES

I. INTRODUCTION

1. La présente annexe énonce les modalités d'application de l'article 9. Elle prévoit les mesures administratives visant à contrôler les ICUE tout au long de leur cycle de vie en vue de contribuer à la prévention et à la détection d'une compromission ou d'une perte délibérée ou accidentelle de telles informations.

II. GESTION DE LA CLASSIFICATION

**Classifications et marquages**

2. Les informations sont classifiées dans les cas où elles doivent être protégées compte tenu de leur confidentialité.

3. L'autorité d'origine des ICUE est chargée de déterminer le niveau de classification de sécurité, conformément aux lignes directrices applicables en matière de classification, et de la diffusion initiale des informations.

4. Le niveau de classification des ICUE est fixé conformément à l'article 2, paragraphe 2, et en se reportant à la politique de sécurité qui doit être approuvée conformément à l'article 3, paragraphe 3.

5. La classification de sécurité est clairement et correctement indiquée, indépendamment de la forme sous laquelle se présentent les ICUE: format papier, forme orale, électronique ou autre.

6. Les différentes parties d'un document donné (pages, paragraphes, sections, annexes, appendices et pièces jointes) peuvent nécessiter une classification différente et doivent alors porter le marquage afférent, y compris lorsqu'elles sont stockées sous forme électronique.

7. Le niveau général de classification d'un document ou d'un dossier est au moins aussi élevé que celui de sa partie portant la classification la plus élevée. Lorsqu'il rassemble des informations provenant de plusieurs sources, le document final est examiné pour en fixer le niveau général de classification de sécurité car il peut requérir un niveau de classification supérieur à celui de chacune des parties qui le composent.

8. Dans la mesure du possible, les documents dont toutes les parties n'ont pas le même niveau de classification sont structurés de manière que les parties ayant des niveaux de classification différents puissent au besoin être aisément identifiées et séparées des autres.

9. Les lettres ou notes d'envoi accompagnant des pièces jointes portent le plus haut niveau de classification attribué à ces dernières. L'autorité d'origine indique clairement leur niveau de classification lorsqu'elles sont séparées de leurs pièces jointes, au moyen d'un marquage approprié, par exemple:

CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL

Sans pièce(s) jointe(s) RESTREINT UE/EU RESTRICTED

**Marquages**

10. Outre l'un des marquages de classification de sécurité prévus à l'article 2, paragraphe 2, les ICUE peuvent porter des marquages complémentaires, tels que:

a) un identifiant désignant l'autorité d'origine;

b) des marquages restrictifs, des mots-codes ou des acronymes utilisés pour préciser le domaine d'activité sur lequel porte le document ou pour indiquer une diffusion particulière en fonction du besoin d'en connaître ou des restrictions d'utilisation;

c) des marquages relatifs à la communicabilité; ou

d) le cas échéant, la date ou l'événement particulier à partir desquels elles peuvent être déclassées ou déclassifiées.

**Abréviations indiquant la classification**

11. Des abréviations uniformisées indiquant la classification peuvent être utilisées pour préciser le niveau de classification des différents paragraphes d'un texte. Les abréviations ne remplacent pas la mention de la classification en toutes lettres.

12. Les abréviations uniformisées ci-après peuvent être utilisées dans les documents classifiés de l'Union européenne pour indiquer le niveau de classification de sections ou blocs de texte de moins d'une page:

| | |
|---|---|
| TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET | TS-UE/EU-TS |
| SECRET UE/EU SECRET | S-UE/EU-S |
| CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL | C-UE/EU-C |
| RESTREINT UE/EU RESTRICTED | R-UE/EU-R |

**Création d'ICUE**

13. Lors de la création de documents classifiés de l'Union européenne:

a) sur chaque page figure un marquage indiquant clairement le niveau de classification;

b) chaque page est numérotée;

c) le document porte un numéro de référence et un sujet qui n'est pas lui-même une information classifiée, sauf s'il s'est vu apposer un marquage à ce titre;

d) le document est daté; et

e) les documents classifiés SECRET UE/EU SECRET ou d'un niveau de classification supérieur portent un numéro d'exemplaire sur chaque page dès lors qu'ils doivent être diffusés en plusieurs exemplaires.

14. Lorsqu'il n'est pas possible d'appliquer le paragraphe 13 à des ICUE, d'autres mesures appropriées sont prises conformément aux lignes directrices en matière de sécurité qui doivent être arrêtées en vertu de l'article 6, paragraphe 2.

**Déclassement et déclassification des ICUE**

15. Au moment de la création du document classifié, l'autorité d'origine indique, si possible et notamment en ce qui concerne les informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED, si les ICUE qui y figurent peuvent ou non être déclassées ou déclassifiées à une date donnée ou après un événement spécifique.

16. Le SGC réexamine régulièrement les ICUE en sa possession pour déterminer si leur niveau de classification est toujours d'application. Le SGC instaure un système pour réexaminer le niveau de classification des ICUE dont il est l'auteur, au moins une fois tous les cinq ans. Un tel réexamen n'est pas nécessaire lorsque l'autorité d'origine a indiqué dès le départ que les informations seraient automatiquement déclassées ou déclassifiées et que celles-ci se sont vu apposer les marquages correspondants.

III. ENREGISTREMENT DES ICUE À DES FINS DE SÉCURITÉ

17. Pour chacune des entités structurées qui existent au sein du SGC et des administrations nationales des États membres et dans lesquelles des ICUE sont traitées, on détermine un bureau d'ordre compétent chargé de veiller à ce que les ICUE soient traitées conformément à la présente décision. Les bureaux d'ordre sont conçus comme des zones sécurisées telles que définies à l'annexe II.

18. Aux fins de la présente décision, on entend par enregistrement à des fins de sécurité (ci-après dénommé «enregistrement») l'application de procédures permettant de garder la trace du cycle de vie d'un matériel, y compris de sa diffusion et de sa destruction.

19. Tout matériel classifié CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et d'un niveau de classification supérieur est enregistré par un bureau d'ordre déterminé à chaque fois qu'il parvient à une entité structurée ou qu'il en sort.

20. Le bureau d'ordre central du SGC garde une trace de toutes les informations classifiées communiquées par le Conseil et le SGC à des États tiers et à des organisations internationales, ainsi que de toutes les informations classifiées reçues d'États tiers ou d'organisations internationales.

21. Dans le cas d'un SIC, les procédures d'enregistrement peuvent être mises en œuvre au moyen de processus intervenant au sein du SIC même.

22. Le Conseil approuve une politique de sécurité sur l'enregistrement des ICUE à des fins de sécurité.

**Bureaux d'ordre TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET**

23. Un bureau d'ordre est désigné dans les États membres et au SGC pour faire fonction d'autorité centrale de réception et de diffusion des informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET. S'il y a lieu, les bureaux d'ordre subordonnés peuvent être désignés pour traiter ces informations à des fins d'enregistrement.

24. Ces bureaux d'ordre subordonnés ne peuvent transmettre de documents TRES SECRET UE/EU TOP SECRET directement à d'autres bureaux d'ordre subordonnés rattachés au même bureau d'ordre TRES SECRET UE/EU TOP SECRET central sans l'autorisation expresse et écrite de ce dernier ni à des bureaux d'ordre extérieurs.

IV. DUPLICATION ET TRADUCTION DES DOCUMENTS CLASSIFIÉS DE L'UNION EUROPÉENNE

25. Les documents classifiés TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET ne doivent pas être dupliqués ou traduits sans le consentement écrit préalable de l'autorité d'origine.

26. Lorsque l'autorité d'origine de documents classifiés SECRET UE/EU SECRET et d'un niveau de classification inférieur n'a pas imposé de restrictions à leur duplication ou à leur traduction, lesdits documents peuvent être dupliqués ou traduits sur instruction du détenteur.

27. Les mesures de sécurité applicables au document original le sont aussi à ses copies et à ses traductions.

V. TRANSPORT DES ICUE

28. Le transport des ICUE est soumis aux mesures de protection énoncées aux paragraphes 30 à 41. Lorsque les ICUE sont transportées par des supports électroniques, et nonobstant l'article 9, paragraphe 4, les mesures de protection énoncées ci-après peuvent être complétées par des contre-mesures techniques appropriées prescrites par l'autorité de sécurité compétente, de façon à réduire au minimum le risque de perte ou de compromission.

29. Les autorités de sécurité compétentes au sein du SGC et dans les États membres donnent des instructions sur le transport des ICUE conformément à la présente décision.

**À l'intérieur d'un même bâtiment ou d'un groupe autonome de bâtiments**

30. Les ICUE transportées à l'intérieur d'un même bâtiment ou d'un groupe autonome de bâtiments sont dissimulées en vue de prévenir l'observation de leur contenu.

31. À l'intérieur d'un même bâtiment ou d'un groupe autonome de bâtiments, les informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET sont transportées dans une enveloppe sécurisée avec pour seule mention le nom du destinataire.

**À l'intérieur de l'Union**

32. Les ICUE transportées entre des bâtiments ou des locaux à l'intérieur de l'Union européenne sont emballées de manière à être protégées de toute divulgation non autorisée.

33. Le transport d'informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET à l'intérieur de l'Union s'effectue par l'un des moyens suivants:

a) le courrier militaire, gouvernemental ou diplomatique, selon le cas;

b) le transport par porteur, à condition:

i) que le porteur ne se sépare pas des ICUE, à moins que leur stockage ne soit assuré conformément aux règles énoncées à l'annexe II;

ii) que les ICUE ne soit pas déballées pendant le transport ni lues dans des lieux publics;

iii) que la personne soit informée des responsabilités qui lui incombent en matière de sécurité; et

iv) que la personne soit, si nécessaire, munie d'un certificat de courrier.

c) les services postaux ou les services de courrier commercial, à condition:

i) qu'ils soient agréés par l'ANS compétente conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales; et

ii) qu'ils appliquent les mesures de protection appropriées conformément aux exigences minimales qui seront prévues dans les lignes directrices en matière de sécurité arrêtées en vertu de l'article 6, paragraphe 2.

En cas de transport d'un État membre vers un autre État membre, les dispositions du point c) sont limitées aux informations classifiées jusqu'au niveau CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL.

34. Les informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED peuvent aussi être transportées par des services postaux ou par des services de courrier commercial. Un certificat de courrier n'est pas requis pour le transport de telles informations.

35. Le matériel classifié CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET (par exemple, équipement ou machine) qui ne peut être transporté par les moyens visés au paragraphe 33 est transporté en tant que fret par des sociétés de transport commercial conformément à l'annexe V.

36. Le transport des informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET, entre des bâtiments ou des locaux à l'intérieur de l'Union, s'effectue par courrier militaire, gouvernemental ou diplomatique, selon le cas.

**De l'Union vers le territoire d'un État tiers**

37. Les ICUE transportées de l'Union vers le territoire d'un État tiers sont emballées de manière à être protégées de toute divulgation non autorisée.

38. Le transport des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET de l'Union vers le territoire d'un État tiers s'effectue par l'un des moyens suivants:

a) le courrier militaire ou diplomatique;

b) le transport par porteur, à condition:

i) que le paquet porte un sceau officiel ou soit emballé de manière à indiquer qu'il s'agit d'un envoi officiel ne devant pas être soumis à contrôle douanier ou de sécurité;

ii) que la personne soit munie d'un certificat de courrier identifiant le paquet et l'autorisant à le transporter;

iii) que le porteur ne se sépare pas des ICUE, à moins que leur stockage ne soit assuré conformément aux règles énoncées à l'annexe II;

iv) que les ICUE ne soit pas déballées pendant le transport ni lues dans des lieux publics; et

v) que la personne soit informée des responsabilités qui lui incombent en matière de sécurité.

39. Le transport des informations CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET communiquées par l'Union à un État tiers ou à une organisation internationale est conforme aux dispositions applicables au titre d'un accord sur la sécurité des informations ou d'un arrangement administratif conclu en vertu de l'article 13, paragraphe 2, point a) ou b).

40. Les informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED peuvent aussi être transportées par des services postaux ou par des services de courrier commercial.

41. Le transport des informations classifiées TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET, de l'Union vers le territoire d'un État tiers, s'effectue par courrier militaire ou diplomatique.

VI. DESTRUCTION DES ICUE

42. Les documents classifiés de l'Union européenne qui ne sont plus nécessaires peuvent être détruits, sans préjudice de la réglementation applicable en matière d'archivage.

43. Les documents faisant l'objet d'un enregistrement en application de l'article 9, paragraphe 2, de la présente décision sont détruits par le bureau d'ordre compétent sur instruction du détenteur ou d'une autorité compétente. Les cahiers d'enregistrement et les autres informations relatives aux enregistrements sont actualisés en conséquence.

44. La destruction de documents classifiés SECRET UE/EU SECRET ou TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET est effectuée en présence d'un témoin justifiant de l'habilitation de sécurité correspondant au moins au niveau de classification du document à détruire.

45. L'agent du bureau d'ordre et le témoin, lorsque la présence de ce dernier est requise, signent un procès-verbal de destruction qui est rempli dans le bureau d'ordre. Le bureau d'ordre conserve les procès-verbaux de destruction des documents TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET pendant dix ans au minimum, et ceux des documents CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL et SECRET UE/EU SECRET pendant cinq ans au minimum.

46. Les documents classifiés, y compris ceux dont la classification est RESTREINT UE/EU RESTRICTED, sont détruits par des méthodes répondant aux normes de l'Union applicables ou à des normes équivalentes, ou homologuées par les États membres conformément aux normes techniques nationales, pour empêcher leur reconstitution totale ou partielle.

47. La destruction des supports de données informatiques utilisés pour des ICUE s'effectue conformément à l'annexe IV, paragraphe 37.

48. En cas d'urgence, s'il existe un risque imminent de divulgation non autorisée, les ICUE sont détruites par le détenteur de manière à ce qu'elles ne puissent pas être reconstituées en tout ou en partie. L'autorité d'origine et le bureau d'ordre d'origine sont informés de la destruction en urgence d'ICUE enregistrées.

VII. VISITES D'ÉVALUATION

49. Le terme «visite d'évaluation» utilisé ci-après désigne:

a) toute inspection ou visite d'évaluation visée à l'article 9, paragraphe 3, et à l'article 16, paragraphe 2, points e), f) et g); ou

b) toute visite d'évaluation visée à l'article 13, paragraphe 5,

ayant pour but d'évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre pour protéger les ICUE.

50. Les visites d'évaluation sont notamment menées aux fins suivantes:

a) veiller à ce que les normes minimales requises fixées dans la présente décision en matière de protection des ICUE soient respectées;

b) mettre l'accent sur l'importance de la sécurité et d'une gestion efficace des risques au sein des entités inspectées;

c) recommander des contre-mesures pour atténuer l'impact particulier de la perte de confidentialité, d'intégrité ou de disponibilité des informations classifiées; et

d) renforcer les programmes mis en place par les autorités de sécurité en matière de formation et de sensibilisation à la sécurité.

51. Avant la fin de chaque année civile, le Conseil adopte le programme de visites d'évaluation prévu à l'article 16, paragraphe 1, point c), pour l'année suivante. Les dates exactes de chaque visite d'évaluation sont fixées en accord avec l'organe ou l'agence de l'Union, l'État membre, l'État tiers ou l'organisation internationale concerné(e).

**Conduite des visites d'évaluation**

52. Les visites d'évaluation sont effectuées en vue de contrôler les prescriptions, les réglementations et les procédures applicables dans l'entité visitée et de vérifier que les pratiques en vigueur au sein de l'entité satisfont aux principes de base et aux normes minimales fixés par la présente décision et par les dispositions qui régissent l'échange d'informations classifiées avec cette entité.

53. Les visites d'évaluation se déroulent en deux phases. Avant la visite proprement dite, une réunion préparatoire est organisée, si nécessaire, avec l'entité concernée. À l'issue de cette réunion préparatoire, l'équipe d'évaluation établit, de concert avec ladite entité, un programme de visite détaillé couvrant tous les secteurs de la sécurité. L'équipe d'évaluation devrait avoir accès à tous les lieux, notamment aux bureaux d'ordre et aux points de présence SIC, où sont traitées des ICUE.

54. Les visites d'évaluation effectuées dans les administrations nationales des États membres, dans des États tiers et dans les organisations internationales sont réalisées en totale coopération avec les responsables de l'entité, de l'État tiers ou de l'organisation internationale faisant l'objet de la visite.

55. Les visites d'évaluation effectuées auprès d'organes, d'agences et d'entités de l'Union qui appliquent la présente décision ou les principes y figurant sont menées avec l'aide de spécialistes de l'ANS dans le ressort de laquelle se situe l'organe ou l'agence.

56. Dans le cadre des visites d'évaluation effectuées auprès des organes, agences et entités de l'Union qui appliquent la présente décision ou les principes y figurant, ainsi que dans des États tiers et des organisations internationales, le concours et l'assistance des experts des ANS peuvent être sollicités conformément à des modalités à définir par le comité de sécurité.

**Rapports**

57. À l'issue de la visite d'évaluation, les principales conclusions et recommandations sont présentées à l'entité ayant fait l'objet de la visite. Un rapport de visite d'évaluation est ensuite établi. Lorsque des mesures correctives et des recommandations ont été proposées, le rapport doit contenir suffisamment d'éléments précis pour étayer les conclusions dégagées. Le rapport est transmis à l'autorité compétente de l'entité ayant fait l'objet de la visite.

58. En ce qui concerne les visites d'évaluation effectuées dans les administrations nationales des États membres:

a) le projet de rapport d'évaluation est transmis à l'ANS concernée afin de vérifier qu'il ne contient pas d'erreur de fait et qu'aucune information d'un niveau de classification supérieur à RESTREINT UE/EU RESTRICTED n'y figure; et

b) sauf si l'ANS de l'État membre en question demande de surseoir à une diffusion générale, les rapports d'évaluation sont diffusés au comité de sécurité. Le rapport est classifié RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

Un rapport périodique est établi sous la responsabilité de l'autorité de sécurité du SGC (bureau de sécurité) pour souligner les enseignements qui ont été tirés des visites d'évaluation effectuées dans les États membres au cours d'une période précise et est examiné par le comité de sécurité.

59. En ce qui concerne les visites d'évaluation dans les États tiers et les organisations internationales, le rapport est diffusé au comité de sécurité. Le rapport reçoit, au minimum, la classification RESTREINT UE/EU RESTRICTED. Toute mesure corrective est vérifiée lors d'une visite de suivi et signalée au comité de sécurité.

60. En ce qui concerne les visites d'évaluation effectuées auprès des organes, agences et entités de l'Union qui appliquent la présente décision ou les principes y figurant, les rapports de visite d'évaluation sont diffusés au comité de sécurité. Le projet de rapport de visite d'évaluation est transmis à l'agence ou à l'organe concerné(e) afin de vérifier qu'il ne contient pas d'erreur de fait et qu'aucune information d'un niveau de classification supérieur à RESTREINT UE/EU RESTRICTED n'y figure. Toute mesure corrective est vérifiée lors d'une visite de suivi et signalée au comité de sécurité.

61. L'autorité de sécurité du SGC procède régulièrement à des inspections des entités structurées du SGC aux fins prévues au paragraphe 50.

**Liste de contrôle**

62. L'autorité de sécurité du SGC (bureau de sécurité) établit et met à jour une liste de contrôle des éléments à vérifier au cours d'une visite d'évaluation. Cette liste de contrôle est transmise au comité de sécurité.

63. Les informations nécessaires pour compléter la liste de contrôle sont obtenues, notamment au cours de la visite, auprès des services chargés de la gestion de la sécurité de l'entité faisant l'objet de l'inspection. Sitôt complétée avec les réponses détaillées obtenues, la liste de contrôle est classifiée en accord avec l'entité inspectée. Elle ne fait pas partie du rapport d'inspection.

*ANNEXE IV*

**PROTECTION DES ICUE TRAITÉES DANS LES SIC**

I. INTRODUCTION

1. La présente annexe énonce les modalités d'application de l'article 10.

2. Les propriétés et les notions d'AI figurant ci-après sont essentielles pour la sécurité et l'exécution correcte des opérations dans le cadre d'un SIC.

Authenticité: garantie que l'information est véridique et émane de sources dignes de foi.

Disponibilité: caractéristique de l'information selon laquelle elle est accessible et utilisable, à la demande d'une entité autorisée.

Confidentialité: propriété selon laquelle les informations ne sont pas divulguées à des personnes ou à des entités non autorisées et l'accès à ces informations n'est pas accordé à des processus non autorisés.

Intégrité: propriété consistant à préserver l'exactitude et le caractère complet des informations et éléments.

Non-répudiation: la possibilité de prouver qu'une action ou un événement a eu lieu, de sorte qu'il ne peut être contesté par la suite.

II. PRINCIPES D'ASSURANCE DE L'INFORMATION

3. Les dispositions énoncées ci-après constituent les éléments fondamentaux permettant de garantir la sécurité de tout SIC traitant des ICUE. Les modalités précises de mise en œuvre de ces dispositions sont définies dans les politiques et les lignes directrices en matière de sécurité d'AI.

**Gestion des risques de sécurité**

4. La gestion des risques de sécurité fait partie intégrante de la définition, de l'élaboration, de l'exploitation et de la maintenance d'un SIC. La gestion des risques (évaluation, traitement, acceptation et communication) est mise en œuvre conjointement, dans le cadre d'un processus itératif, par les représentants des détenteurs de systèmes, les autorités responsables du projet, les autorités chargées de l'exploitation et les autorités d'homologation de sécurité selon une procédure d'évaluation des risques ayant fait ses preuves, transparente et pouvant être parfaitement comprise. Le domaine d'application du SIC et ses ressources sont clairement définis dès le début du processus de gestion des risques.

5. Les autorités compétentes examinent les menaces potentielles qui pèsent sur le SIC, tiennent à jour les évaluations des menaces et veillent à leur exactitude afin que celles-ci rendent compte de l'environnement opérationnel du moment. Elles actualisent en permanence leurs connaissances relatives aux questions de vulnérabilité et revoient régulièrement l'évaluation de la vulnérabilité afin de suivre l'évolution de la technologie de l'information.

6. Le traitement des risques de sécurité vise à appliquer un ensemble de mesures de sécurité offrant un équilibre satisfaisant entre les besoins des utilisateurs, les coûts et le risque de sécurité résiduel.

7. Les exigences spécifiques, l'étendue et le niveau de détail fixés par l'AHS compétente aux fins de l'homologation d'un SIC sont proportionnés au risque évalué, compte tenu de tous les facteurs pertinents, y compris le niveau de classification des ICUE qui sont traitées dans le SIC. Dans le cadre de l'homologation, le risque résiduel fait l'objet d'un énoncé formel et est accepté par une autorité responsable.

**Sécurité du SIC tout au long de son cycle de vie**

8. Assurer la sécurité d'un SIC tout au long de son cycle de vie, de son lancement à son retrait, est une obligation.

9. Le rôle de chaque acteur d'un SIC et les interactions entre ces acteurs, en termes de sécurité du système, doivent être clairement déterminés pour chaque phase du cycle de vie.

10. Tout SIC, y compris les mesures de sécurité techniques et non techniques dont il fait l'objet, est soumis à des essais de sécurité au cours du processus d'homologation afin de s'assurer que le niveau d'assurance requis est atteint et de vérifier qu'il est correctement mis en œuvre, intégré et configuré.

11. Des évaluations, inspections et examens de sécurité sont réalisés à intervalles réguliers durant la phase opérationnelle ainsi que dans le cadre de la maintenance d'un SIC, de même qu'en toute circonstance exceptionnelle.

12. Les documents relatifs à la sécurité d'un SIC évoluent tout au long du cycle de vie de celui-ci, évolution qui s'inscrit pleinement dans le cadre du processus de gestion du changement et de la configuration.

**Meilleures pratiques**

13. Le SGC et les États membres travaillent de concert à l'élaboration des meilleures pratiques destinées à protéger les ICUE traitées par un SIC. Les lignes directrices concernant les meilleures pratiques énoncent des mesures visant à assurer la sécurité du SIC sur le plan technique et physique ainsi qu'au niveau de l'organisation et des procédures et dont l'efficacité pour lutter contre certaines menaces et vulnérabilités a été démontrée.

14. Il convient, aux fins de la protection des ICUE traitées par un SIC, de mettre à profit les enseignements tirés par les entités travaillant dans le domaine de l'AI, que ce soit au sein ou en dehors de l'Union.

15. La diffusion et la mise en œuvre ultérieure des meilleures pratiques contribuent à atteindre un niveau équivalent d'assurance dans l'ensemble des SIC traitant des ICUE et exploités par le SGC et les États membres.

**Défense en profondeur**

16. Afin d'atténuer les risques qui pèsent sur un SIC, un éventail de mesures de sécurité techniques et non techniques organisées en plusieurs niveaux de défense doit être mis en œuvre. Ces niveaux sont notamment les suivants:

    a) *la dissuasion:* mesures de sécurité visant à dissuader un éventuel adversaire de projeter une attaque du SIC;

    b) *la prévention:* mesures de sécurité visant à empêcher ou à stopper une attaque du SIC;

    c) *la détection:* mesures de sécurité visant à déceler une attaque du SIC en train de se produire;

    d) *la résilience:* mesures de sécurité visant à faire en sorte que l'attaque n'ait un impact que sur un nombre aussi faible que possible d'informations ou de ressources du SIC et à prévenir d'autres dommages; et

    e) *le retour aux conditions opérationnelles:* mesures de sécurité visant à rétablir la sécurité du SIC.

    La rigueur de ces mesures de sécurité est déterminée sur la base d'une évaluation des risques.

17. L'ANS ou une autre autorité compétente s'assure:

    a) que les capacités de cyber défense sont mises en œuvre afin de faire face aux menacées dont l'ampleur dépasse les limites de l'organisation ou du pays touché; et

    b) que les réactions sont coordonnées et que les informations sur ces menaces et incidents et sur l'ensemble des risques qui en découlent sont partagées (capacités de réaction en cas d'urgence informatique).

**Principes du minimalisme et du moindre privilège**

18. Seuls sont mis en œuvre les fonctions, dispositifs et services indispensables pour répondre aux exigences opérationnelles.

19. Les utilisateurs d'un SIC et les processus automatisés se voient uniquement accorder les droits d'accès, les privilèges ou les autorisations requises pour mener à bien leur tâche, afin de limiter tout dommage résultant d'accidents, d'erreurs ou d'utilisations non autorisées des ressources du SIC.

20. Les procédures d'enregistrement mises en œuvre par un SIC, le cas échéant, sont vérifiées dans le cadre du processus d'homologation.

**Sensibilisation à l'assurance de l'information**

21. La sensibilisation aux risques et aux mesures de sécurité disponibles constitue la première ligne de défense destinée à assurer la sécurité des SIC. En particulier, tout le personnel intervenant dans le cycle de vie d'un SIC, y compris les utilisateurs, doit bien comprendre:

    a) que les défaillances en matière de sécurité peuvent porter gravement atteinte aux SIC;

    b) le préjudice potentiel que peuvent causer à autrui l'interconnectivité et l'interdépendance; et

    c) la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes qui lui incombent concernant la sécurité du SIC, selon les fonctions qui sont les siennes dans le cadre des systèmes et processus.

22. Afin que les responsabilités en matière de sécurité soient bien comprises, une formation et une sensibilisation à l'AI sont obligatoires pour tout le personnel concerné, y compris les cadres supérieurs et les utilisateurs du SIC.

**Évaluation et approbation des produits de sécurité informatique**

23. Le niveau de confiance requis dans les mesures de sécurité, défini comme un niveau d'assurance, est déterminé à l'issue du processus de gestion des risques et conformément aux politiques et lignes directrices applicables en matière de sécurité.

24. Le niveau d'assurance fait l'objet d'une vérification au moyen de procédés et de méthodes reconnus à l'échelon international ou agréés au niveau national. Il s'agit principalement d'évaluations, de contrôles et d'audits.

25. Les produits cryptographiques destinés à protéger les ICUE sont évalués et agréés par une AAC nationale d'un État membre.

26. Avant d'être recommandés au Conseil ou au secrétaire général pour agrément, en application de l'article 10, paragraphe 6, ces produits cryptographiques doivent avoir satisfait à une évaluation par seconde partie réalisée par une autorité dûment qualifiée (AQUA) d'un État membre n'intervenant pas dans la conception ni dans la fabrication de l'équipement concerné. L'ampleur de l'évaluation par seconde partie nécessaire dépend du niveau de classification maximal envisagé des ICUE que ces produits doivent protéger. Le Conseil approuve une politique de sécurité concernant l'évaluation et l'agrément de produits cryptographiques.

27. Lorsque des motifs opérationnels particuliers le justifient, le Conseil ou le secrétaire général, selon le cas, peut, sur recommandation du comité de sécurité, ne pas respecter les exigences prévues aux paragraphes 25 et 26 de la présente annexe et délivrer un agrément à titre provisoire pour une période spécifique, en application de la procédure énoncée à l'article 10, paragraphe 6.

28. Le Conseil, statuant sur recommandation du comité de sécurité, peut accepter le processus d'évaluation, de sélection et d'homologation des produits cryptographiques qui est en place dans un État tiers ou dans une organisation internationale et peut en conséquence tenir ces produits cryptographiques comme homologués aux fins de la protection des ICUE communiquées à cet État tiers ou à cette organisation internationale.

29. L'AQUA est une AAC d'un État membre qui a été agréée, sur la base de critères définis par le Conseil, pour procéder à la deuxième évaluation des produits cryptographiques destinés à protéger les ICUE.

30. Le Conseil approuve une politique de sécurité concernant la qualification et l'approbation des produits de sécurité informatique non cryptographiques.

**Transmission à l'intérieur de zones sécurisées et de zones administratives**

31. Nonobstant les dispositions de la présente décision, lorsque la transmission d'ICUE s'effectue uniquement à l'intérieur de zones sécurisées ou de zones administratives, une transmission non chiffrée ou d'un niveau de chiffrement inférieur peut être envisagée compte tenu des résultats d'un processus de gestion des risques et avec l'accord de l'AHS.

**Interconnexion sécurisée des SIC**

32. Aux fins de la présente décision, on entend par «interconnexion» la connexion directe d'au moins deux systèmes informatiques permettant à ceux-ci d'échanger des données et d'autres ressources en matière d'information (communication, par exemple) de façon unidirectionnelle ou multidirectionnelle.

33. Un SIC doit de prime abord considérer tout système informatique interconnecté comme n'étant pas fiable et mettre en œuvre des mesures de protection destinées à contrôler les échanges d'informations classifiées.

34. Lorsqu'un SIC est interconnecté avec un autre système électronique, les conditions de base suivantes doivent être réunies:

a) les conditions opérationnelles ou d'activités pour ces interconnexions sont définies et approuvées par les autorités compétentes;

b) l'interconnexion est soumise à un processus de gestion des risques et d'homologation et est approuvée par les AHS compétentes; et

c) des services de protection en bordure (SPB) sont mis en place à la périphérie de tout SIC.

35. Il ne peut y avoir aucune interconnexion entre un SIC homologué et un réseau non protégé ou public, sauf lorsque le SIC comporte un système de protection en bordure homologué installé à cette fin entre le SIC et le réseau non protégé ou public. Les mesures de sécurité applicables à une telle interconnexion sont examinées par l'autorité chargée de l'assurance de l'information compétente et approuvées par l'AHS compétente.

Lorsque le réseau public ou non protégé sert uniquement à des fins de transmission et que les données sont chiffrées au moyen d'un produit cryptographique agréé conformément à l'article 10, une telle connexion n'est pas considérée comme une interconnexion.

36. Un SIC homologué pour traiter des informations TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET ne peut pas être interconnecté directement ou en cascade à un réseau non protégé ou public.

**Supports de données informatiques**

37. Les supports de données informatiques sont détruits conformément aux procédures approuvées par l'autorité de sécurité compétente.

38. Les supports de données informatiques sont réutilisés, déclassés ou déclassifiés conformément aux lignes directrices en matière de sécurité qui doivent être arrêtées en vertu de l'article 6, paragraphe 2.

**Situations d'urgence**

39. Nonobstant les dispositions de la présente décision, les procédures spécifiques décrites ci-après peuvent être appliquées dans les situations d'urgence, telles que les crises, les conflits ou les guerres, imminentes ou effectives, ou dans des circonstances opérationnelles exceptionnelles.

40. Sous réserve du consentement de l'autorité compétente, les ICUE peuvent être transmises au moyen de produits cryptographiques agréés pour un niveau de classification inférieur ou sans faire l'objet d'un chiffrement dans le cas où tout retard causerait un préjudice indéniablement plus important que celui qui découlerait de la divulgation du matériel classifié et dans les conditions suivantes:

a) l'expéditeur et le destinataire ne possèdent pas le dispositif de chiffrement nécessaire ou ne possèdent aucun dispositif de chiffrement; et

b) le matériel classifié ne peut être communiqué en temps voulu par aucun autre moyen.

41. Les informations classifiées transmises dans les conditions visées au paragraphe 39 ne portent aucun marquage ni indication qui les distinguerait d'informations non classifiées ou pouvant être protégées à l'aide d'un produit cryptographique disponible. Leur destinataire est informé, sans délai et par d'autres moyens, du niveau de classification.

42. Lorsque des informations sont transmises en application du paragraphe 39, un rapport est par la suite adressé à ce sujet à l'autorité compétente et au comité de sécurité.

III. AUTORITÉS COMPÉTENTES EN MATIÈRE D'ASSURANCE DE L'INFORMATION

43. Les États membres et le SGC instituent les autorités compétentes en matière d'AI ci-après. Ces autorités ne doivent pas nécessairement être dotées d'entités structurées distinctes. Elles sont investies de mandats distincts. Cependant, ces autorités et leurs responsabilités connexes peuvent être associées ou intégrées dans la même entité structurée ou se partager entre différentes entités structurées, à condition que l'on veille à éviter au niveau interne tout conflit d'intérêt et tout chevauchement des tâches.

**Autorité chargée de l'assurance de l'information**

44. L'AAI s'acquitte des tâches suivantes:

a) définir les politiques et les lignes directrices de sécurité en matière d'AI et en surveiller l'efficacité et la pertinence;

b) conserver et gérer les données techniques relatives aux produits cryptographiques;

c) veiller à ce que les mesures en matière d'AI sélectionnées aux fins de la protection des ICUE soient conformes aux orientations régissant leur éligibilité et leur sélection;

d) veiller à ce que les produits cryptographiques soient sélectionnés conformément aux orientations régissant leur éligibilité et leur sélection;

e) coordonner la formation et la sensibilisation à l'AI;

f) mener des consultations avec le fournisseur du système, les intervenants en matière de sécurité et les représentants des utilisateurs au sujet des politiques et des lignes directrices de sécurité en matière d'AI; et

g) veiller à ce que les sous-divisions spécialisées du comité de sécurité disposent, de par leur composition, des compétences requises en matière d'AI.

**Autorité TEMPEST**

45. L'autorité TEMPEST (AT) est chargée de veiller à la conformité des SIC aux stratégies et lignes directrices TEMPEST. Elle approuve les contre-mesures TEMPEST pour les installations et les produits destinés à protéger des ICUE jusqu'à un certain niveau de classification dans leur environnement opérationnel.

**Autorité d'agrément cryptographique**

46. L'autorité d'agrément cryptographique (AAC) est chargée de veiller à ce que les produits cryptographiques soient conformes aux politiques respectives des différents États membres et du Conseil en matière cryptographique. Elle agrée les produits cryptographiques pour la protection d'ICUE jusqu'à un certain niveau de classification dans leur environnement opérationnel. S'agissant des États membres, l'AAC est en outre chargée de l'évaluation des produits cryptographiques.

**Autorité de distribution cryptographique**

47. L'autorité de distribution cryptographique (ADC) s'acquitte des tâches suivantes:

a) gérer le matériel cryptographique de l'Union européenne et en rendre compte;

b) veiller à ce que les procédures et les circuits appropriés soient mis en place pour rendre compte de tout le matériel cryptographique de l'Union européenne et en assurer la manutention, le stockage et la distribution en toute sécurité; et

c) assurer le transfert et la reprise du matériel cryptographique de l'Union européenne auprès des personnes ou des services utilisateurs.

**Autorité d'homologation de sécurité**

48. L'autorité d'homologation de sécurité de chaque système s'acquitte des tâches suivantes:

a) veiller à ce que les SIC soient conformes aux politiques et lignes directrices de sécurité pertinentes, délivrer une déclaration d'homologation pour les SIC en vue du traitement des ICUE jusqu'à un certain niveau de classification dans leur environnement opérationnel et indiquant les conditions et modalités de l'homologation ainsi que les critères dont l'existence justifie une nouvelle homologation;

b) mettre en place un processus d'homologation de sécurité conforme aux politiques pertinentes et indiquant clairement les conditions d'homologation que doivent remplir les SIC relevant de sa responsabilité;

c) définir une stratégie d'homologation de sécurité qui indique le niveau de précision du processus d'homologation en fonction du niveau d'assurance requis;

d) étudier et approuver les documents se rapportant à la sécurité, y compris en ce qui concerne la gestion des risques et les énoncés des risques résiduels, les énoncés des impératifs de sécurité propres à un système (ci-après dénommés «SSRS»), les documents concernant la vérification de la mise en œuvre des mesures de sécurité et les procédures d'exploitation de sécurité (ci-après dénommées «SecOP»), et veiller à ce qu'ils soient conformes aux politiques et aux règles du Conseil en matière de sécurité;

e) vérifier la mise en œuvre des mesures de sécurité en rapport avec les SIC en effectuant elle-même ou en finançant des évaluations, des inspections ou des réexamens en la matière;

f) définir les exigences en matière de sécurité (par exemple les niveaux d'habilitation de sécurité du personnel) applicables aux postes sensibles dans le cadre d'un SIC;

g) accepter la sélection des produits cryptographiques et TEMPEST ayant fait l'objet d'une approbation qui sont utilisés pour assurer la sécurité d'un SIC;

h) approuver, le cas échéant dans le cadre d'une approbation conjointe, l'interconnexion d'un SIC à d'autres SIC; et

i) mener des consultations avec le fournisseur du système, les intervenants en matière de sécurité et les représentants des utilisateurs au sujet de la gestion des risques de sécurité, et notamment du risque résiduel, et des conditions et modalités de la déclaration d'homologation.

49. L'AHS du SGC est chargée de l'homologation de tous les SIC exploités dans le cadre de la compétence du SGC.

50. L'AHS compétente d'un État membre est chargée de l'homologation des SIC et des éléments des SIC exploités dans le cadre de la compétence d'un État membre.

51. Un comité conjoint d'homologation de sécurité (CHS) est chargé de l'homologation des SIC qui sont du ressort aussi bien de l'AHS du SGC que des AHS des États membres. Ce comité est composé d'un représentant de l'AHS de chaque État membre, un représentant de l'AHS de la Commission assistant à ses réunions. Les autres entités disposant de nœuds de connexion avec un SIC sont invitées à assister aux réunions lorsque celles-ci portent sur le système considéré.

Le CHS est présidé par un représentant de l'AHS du SGC. Il statue par consensus entre les représentants des AHS des institutions, des États membres et des autres entités disposant de nœuds de connexion avec le SIC considéré. Le CHS rend compte à intervalles réguliers de ses activités au comité de sécurité et notifie à celui-ci toute déclaration d'homologation.

**Autorité opérationnelle chargée de l'assurance de l'information**

52. L'autorité opérationnelle chargée de l'AI pour chaque système s'acquitte des tâches suivantes:

a) élaborer des documents relatifs à la sécurité de chaque système conformes à la politique et aux lignes directrices en matière de sécurité, et notamment les SSRS, y compris en ce qui concerne le risque résiduel, les SecOP et le volet cryptographique du processus d'homologation des SIC;

b) participer à la sélection et à la mise à l'essai des mesures, dispositifs et logiciels de sécurité technique propres à un système, superviser leur mise en œuvre et s'assurer qu'ils sont installés, configurés et entretenus de manière sûre conformément aux documents de sécurité pertinents;

c) participer à la sélection des mesures et des dispositifs de sécurité TEMPEST lorsque les SSRS le prévoient, et veiller à ce qu'ils soient installés et entretenus de manière sûre en coopération avec l'AT;

d) assurer le suivi de la mise en œuvre et de l'application des SecOP et, s'il y a lieu, déléguer les responsabilités opérationnelles de sécurité au détenteur du système;

e) gérer et utiliser les produits cryptographiques, assurer la protection des éléments chiffrés et contrôlés et, au besoin, assurer la production de variables cryptographiques;

f) procéder au réexamen et à des analyses de sécurité et à des tests, notamment afin d'établir les rapports nécessaires sur les risques encourus, comme l'exige l'AHS;

g) dispenser une formation sur l'AI propre à chaque SIC; et

h) mettre en œuvre et gérer des mesures de sécurité propres à chaque SIC.

*ANNEXE V*

**SÉCURITÉ INDUSTRIELLE**

I. INTRODUCTION

1. La présente annexe énonce les modalités d'application de l'article 11. Elle prévoit des mesures de sécurité générales applicables aux entités industrielles ou autres dans le cadre de négociations précontractuelles et tout au long du cycle de vie des contrats classifiés attribués par le SGC.

2. Le Conseil approuve des lignes directrices en matière de sécurité industrielle indiquant en particulier les modalités précises en ce qui concerne les HSE, les annexes de sécurité (AS), les visites, la transmission et le transport des ICUE.

II. ASPECTS LIÉS À LA SÉCURITÉ DANS UN CONTRAT CLASSIFIÉ

**Guide de la classification de sécurité (GCS)**

3. Avant de lancer un appel d'offres en vue de l'attribution d'un contrat classifié ou d'attribuer un tel contrat, le SGC, en sa qualité d'autorité contractante, détermine la classification de sécurité de toute information devant être fournie aux soumissionnaires et aux contractants, ainsi que la classification de sécurité de toute information devant être créée pour le contractant. Dans cette perspective, le SGC élabore un guide de la classification de sécurité (GCS), qui sera utilisé aux fins de l'exécution du contrat.

4. Les principes ci-après sont appliqués pour déterminer le niveau de classification de sécurité des différents éléments d'un contrat classifié:

a) dans le cadre de l'élaboration d'un GCS, le SGC tient compte de tous les aspects pertinents en matière de sécurité, y compris de la classification de sécurité attribuée aux informations fournies et dont l'utilisation aux fins du contrat a été approuvée par l'autorité d'origine desdites informations;

b) le niveau général de classification du contrat ne peut pas être inférieur à la classification la plus élevée de l'un de ses éléments; et

c) le cas échéant, le SGC se met en rapport avec les ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente des États membres dans l'éventualité d'une modification touchant au niveau de classification des informations créées par les contractants ou fournies à ceux-ci dans le cadre de l'exécution d'un contrat et lors de toute modification ultérieure du GCS.

**Annexe de sécurité (AS)**

5. Les impératifs de sécurité propres à un contrat sont exposés dans une AS. Le cas échéant, l'AS contient le GCS et fait partie intégrante du contrat ou du contrat de sous-traitance classifié.

6. L'AS contient les dispositions imposant au contractant et/ou au sous-traitant de respecter les normes minimales énoncées dans la présente décision. Le non-respect de ces normes minimales peut constituer un motif suffisant de résiliation du contrat.

**Instructions de sécurité relatives à un programme/un projet (ISP)**

7. En fonction de la portée des programmes ou des projets impliquant l'accès à des ICUE ou leur traitement ou stockage, l'autorité contractante chargée de gérer le projet ou le programme considéré peut élaborer des ISP. Les ISP doivent être approuvées par les ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente des États membres associées aux ISP et peuvent contenir d'autres exigences en matière de sécurité.

III. HABILITATION DE SÉCURITÉ D'ÉTABLISSEMENT (HSE)

8. Une HSE est délivrée par l'ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente d'un État membre afin d'indiquer, conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales, que l'entité industrielle ou autre est en mesure, au sein de ses établissements, de garantir aux ICUE la protection adaptée au niveau de classification approprié (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET). La HSE est communiquée au SGC, en sa qualité d'autorité contractante, avant que le contractant ou le sous-traitant ou un contractant ou un sous-traitant potentiel ne se voie communiquer des ICUE ou accorder un accès aux ICUE.

9. Lorsqu'elle délivre une HSE, l'ANS/ASD compétente veille au minimum à:

a) évaluer l'intégrité de l'entité industrielle ou autre;

b) évaluer les éléments relatifs à la propriété et au contrôle de l'entité ainsi que toute possibilité d'influence indue pouvant être considérés comme constituant un risque de sécurité;

c) vérifier que l'entité industrielle ou toute autre entité a mis en place un système de sécurité dans ses établissements, qui comporte toutes les mesures de sécurité appropriées pour protéger des informations ou du matériel classifiés CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET conformément aux prescriptions de la présente décision;

d) vérifier que le statut en matière de sécurité des directeurs, des propriétaires et des employés qui doivent avoir accès à du matériel classifié CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET a été établi conformément aux prescriptions de la présente décision; et

e) vérifier que l'entité industrielle ou toute autre entité a nommé un officier de sécurité d'établissement qui est responsable vis-à-vis de sa direction du respect des obligations en matière de sécurité au sein de l'entité.

10. S'il y a lieu, le SGC, en sa qualité d'autorité contractante, avertit l'ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente qu'une HSE est nécessaire dans la phase précontractuelle ou pour l'exécution du contrat. Une HSE ou une HSP est requise dans la phase précontractuelle lorsque des ICUE CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTAL ou SECRET UE/EU SECRET doivent être fournies dans la phase de soumission des offres.

11. L'autorité contractante n'attribue pas de contrat classifié au soumissionnaire sélectionné tant que l'ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente de l'État membre dans lequel le contractant ou le soumissionnaire concerné est immatriculé, ne lui a pas confirmé qu'une HSE appropriée a été délivrée.

12. L'ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente ayant délivré une HSE notifie au SGC, en sa qualité d'autorité contractante, les modifications éventuellement apportées à ladite HSE. Dans le cadre d'un contrat de sous-traitance, l'ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente en est informée.

13. Le retrait d'une HSE par l'ANS/ASD concernée ou toute autre autorité de sécurité compétente constitue pour le SGC, en sa qualité d'autorité contractante, un motif suffisant pour résilier un contrat classifié ou exclure un soumissionnaire de la procédure d'appel d'offres.

IV. CONTRATS ET CONTRATS DE SOUS-TRAITANCE CLASSIFIÉS

14. Lorsque des ICUE sont communiquées à un soumissionnaire durant la phase précontractuelle, l'appel d'offres contient une disposition prévoyant que le soumissionnaire qui ne présente pas d'offre ou qui n'est pas sélectionné sera tenu de restituer tous les documents classifiés dans un délai spécifié.

15. Une fois qu'un contrat ou un contrat de sous-traitance classifié a été attribué, le SGC, en sa qualité d'autorité contractante, notifie les dispositions en matière de sécurité que comporte le contrat classifié à l'ANS/ASD ou à toute autre autorité de sécurité compétente dont relève le contractant ou le sous-traitant.

16. Lorsqu'il est mis fin à un tel contrat, le SGC, en sa qualité d'autorité contractante, (et/ou l'ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente, selon qu'il conviendra, dans le cas d'un contrat de sous-traitance) avertit immédiatement l'ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente de l'État membre dans lequel le contractant ou le sous-traitant est immatriculé.

17. En principe, le contractant ou le sous-traitant est tenu de restituer à l'autorité contractante les ICUE en sa possession, dès que le contrat ou le contrat de sous-traitance classifié arrive à expiration.

18. Des dispositions spéciales concernant l'élimination d'ICUE durant l'exécution du contrat ou à son expiration figurent dans l'AS.

19. Lorsque le contractant ou le sous-traitant est autorisé à conserver des ICUE après l'expiration d'un contrat, les normes minimales figurant dans la présente demeurent d'application et la confidentialité des ICUE est protégée par le contractant ou le sous-traitant.

20. Les conditions dans lesquelles le contractant peut sous-traiter des activités sont définies dans l'appel d'offres et le contrat.

21. Un contractant doit obtenir l'autorisation du SGC, en sa qualité d'autorité contractante, avant de pouvoir sous-traiter des éléments d'un contrat classifié. Aucun contrat de sous-traitance ne peut être attribué à des entités industrielles ou autres immatriculées dans un État non membre de l'Union européenne n'ayant pas conclu avec l'Union un accord sur la sécurité des informations.

22. Il incombe au contractant de veiller à ce que toutes les activités de sous-traitance soient réalisées en conformité avec les normes minimales définies dans la présente décision et de s'abstenir de fournir des ICUE à un sous-traitant sans l'autorisation écrite préalable de l'autorité contractante.

23. En ce qui concerne les ICUE créées ou traitées par le contractant ou le sous-traitant, les droits qui incombent à l'autorité d'origine sont exercés par l'autorité contractante.

V. VISITES LIÉES À DES CONTRATS CLASSIFIÉS

24. Lorsque le personnel du SGC, des contractants ou des sous-traitants doit avoir accès à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET dans leurs locaux respectifs aux fins de l'exécution d'un contrat classifié, les visites sont organisées en liaison avec les ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente concernée. Toutefois, dans le cadre de projets spécifiques, les ANS/ASD peuvent également convenir d'une procédure selon laquelle ces visites peuvent être organisées directement.

25. Tous les visiteurs sont en possession d'une HSP adéquate et jouissent d'un accès aux ICUE liées au contrat attribué par le SGC sur la base du principe du besoin d'en connaître.

26. Les visiteurs se voient uniquement accorder l'accès aux ICUE liées à l'objectif de la visite.

VI. TRANSMISSION ET TRANSPORT DES ICUE

27. En ce qui concerne la transmission des ICUE par voie électronique, les dispositions pertinentes de l'article 10 et de l'annexe IV s'appliquent.

28. En ce qui concerne le transport d'ICUE, les dispositions pertinentes de l'annexe III s'appliquent, conformément aux dispositions législatives et réglementaires nationales.

29. En ce qui concerne le transport de matériel classifié en tant que fret, les principes ci-après s'appliquent pour déterminer les mesures de sécurité à mettre en œuvre:

a) la sécurité est assurée à tous les stades pendant le transport, du point d'origine jusqu'à la destination finale;

b) le degré de protection accordé à un envoi est déterminé en fonction du niveau de classification le plus élevé du matériel qu'il contient;

c) une HSE du niveau approprié est obtenue pour les sociétés assurant le transport. En pareil cas, le personnel manipulant l'envoi fait l'objet d'une habilitation de sécurité conformément à l'annexe I;

d) avant tout transfert transfrontalier de matériel classifié CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET, un plan de transport est établi par l'expéditeur et approuvé par les ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente concernées;

e) les trajets sont directs dans la mesure du possible, et aussi rapides que les circonstances le permettent; et

f) chaque fois que cela est possible, les itinéraires ne devraient passer que par des États membres. Les itinéraires passant par des États autres que les États membres ne devraient être suivis qu'à condition d'avoir été autorisés par l'ANS/ASD ou toute autre autorité de sécurité compétente des États de l'expéditeur et du destinataire.

VII. TRANSFERT D'ICUE AUX CONTRACTANTS ÉTABLIS DANS DES ÉTATS TIERS

30. Les ICUE sont transférées aux contractants et sous-traitants établis dans des États tiers conformément aux mesures de sécurité convenues entre le SGC, en sa qualité d'autorité contractante, et l'ANS/ASD de l'État tiers concerné dans lequel le contractant est immatriculé.

VIII. INFORMATIONS CLASSIFIÉES RESTREINT UE/EU RESTRICTED

31. En liaison, s'il y a lieu, avec l'ANS/ASD de l'État membre, le SGC, en sa qualité d'autorité contractante, est habilité à effectuer des inspections dans les établissements des contractants/sous-traitants, en vertu de dispositions contractuelles, afin de vérifier que les mesures de sécurité adaptées pour la protection des ICUE de niveau RESTREINT UE/EU RESTRICTED ont été mises en place, comme l'exige le contrat.

32. Dans la mesure où cela est nécessaire en vertu des dispositions légales et réglementaires nationales, les ANS/ASD, ou toute autre autorité de sécurité compétente, doivent être informées par le SGC, en sa qualité d'autorité contractante, des contrats ou des contrats de sous-traitance contenant des informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

33. Les contractants ou sous-traitants et leur personnel ne sont pas tenus d'être en possession d'une HSE ou d'une HSP pour les contrats attribués par le SGC et comportant des informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

34. Le SGC, en sa qualité d'autorité contractante, examine les réponses aux appels d'offres portant sur des contrats nécessitant l'accès à des informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED, nonobstant les exigences en matière d'HSE ou d'HSP pouvant être prévues par les dispositions législatives et réglementaires nationales.

35. Les conditions régissant la sous-traitance d'activités par un contractant sont conformes au paragraphe 21.

36. Lorsqu'un contrat prévoit le traitement d'informations classifiées RESTREINT UE/EU RESTRICTED dans un SIC exploité par un contractant, le SGC, en sa qualité d'autorité contractante, veille à ce que les exigences techniques et administratives à remplir concernant l'homologation du SIC soient précisées dans le contrat ou tout contrat de sous-traitance; ces exigences sont proportionnées au risque évalué, compte tenu de tous les facteurs pertinents. La portée de l'homologation dudit SIC est décidée d'un commun accord par l'autorité contractante et l'ANS/ASD compétente.

*ANNEXE VI*

**ÉCHANGE D'INFORMATIONS CLASSIFIÉES AVEC DES ÉTATS TIERS ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

I. INTRODUCTION

1. La présente annexe énonce les modalités d'application de l'article 13.

II. CADRES RÉGISSANT L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS CLASSIFIÉES

2. Lorsque le Conseil décide qu'il existe un besoin durable d'échanger des informations classifiées,

   — un accord sur la sécurité des informations est conclu, ou

   — un arrangement administratif est conclu,

   conformément à l'article 13, paragraphe 2, et aux sections III et IV et en vertu d'une recommandation du comité de sécurité.

3. Lorsque des ICUE créées aux fins d'une opération PSDC doivent être communiquées à des États tiers ou à des organisations internationales participant à cette opération, et lorsque aucun des cadres prévus au paragraphe 2 n'existe, l'échange d'ICUE avec l'État tiers ou l'organisation internationale contributeur est régi, conformément à la section V ci-dessous, par:

   — un accord-cadre de participation,

   — un accord de participation ad hoc, ou

   — à défaut d'un des accords susmentionnés, un arrangement administratif ad hoc.

4. À défaut d'un des cadres mentionnés aux paragraphes 2 et 3, et lorsque décision est prise de communiquer des ICUE à un État tiers ou à une organisation internationale sur une base exceptionnelle ad hoc dans le respect des dispositions prévues dans la section VI, il est demandé à l'État tiers ou à l'organisation internationale concerné(e) de donner par écrit des assurances garantissant que toute ICUE qui lui est communiquée bénéficie d'une protection conforme aux principes de base et aux normes minimales énoncés dans la présente décision.

III. ACCORDS SUR LA SÉCURITÉ DES INFORMATIONS

5. Les accords sur la sécurité des informations fixent les principes de base et les normes minimales régissant l'échange d'informations classifiées entre l'Union et un État tiers ou une organisation internationale.

6. Les accords sur la sécurité des informations prévoient des modalités techniques d'application qui doivent être arrêtées d'un commun accord entre les autorités de sécurité compétentes des institutions et organes de l'Union concernés et l'autorité de sécurité compétente de l'État tiers ou de l'organisation internationale concerné(e). Ces modalités tiennent compte du niveau de protection offert par les règlements, les structures et les procédures de sécurité en vigueur au sein de l'État tiers ou de l'organisation internationale concerné(e). Elles sont approuvées par le comité de sécurité.

7. Les ICUE ne peuvent faire l'objet d'un échange par voie électronique en application d'un accord sur la sécurité des informations, sauf disposition expresse de l'accord ou des modalités techniques d'application correspondantes.

8. Lorsque le Conseil conclut un accord de sécurité des informations avec un tiers, un bureau d'ordre est désigné au sein de chaque partie comme principal point d'entrée et de sortie des échanges d'informations classifiées.

9. Afin d'évaluer l'efficacité des règlements, structures et procédures de sécurité en vigueur dans l'État tiers ou l'organisation internationale concerné(e), des visites d'évaluation sont menées d'un commun accord avec l'État tiers ou l'organisation internationale concerné(e). Ces visites d'évaluation sont menées conformément aux dispositions pertinentes de l'annexe III et ont pour finalité d'évaluer:

   a) le cadre réglementaire applicable à la protection des informations classifiées;

   b) tous les aspects spécifiques de la politique de sécurité et du mode d'organisation de la sécurité dans l'État tiers ou l'organisation internationale susceptibles d'avoir une incidence sur le niveau des informations classifiées qui peuvent être échangées;

   c) les mesures et les procédures de sécurité effectivement en place; et

   d) les procédures d'habilitation de sécurité pour le niveau de classification des ICUE à communiquer.

10. L'équipe chargée de mener la visite d'évaluation au nom de l'Union détermine si les règles et procédures de sécurité mises en œuvre dans l'État tiers ou l'organisation internationale concerné(e) sont adaptées pour garantir la protection des ICUE au niveau requis.

11. Les conclusions de ces visites sont consignées dans un rapport, sur la base duquel le comité de sécurité fixe le niveau maximal de classification des ICUE qui peuvent être communiquées sur support papier et le cas échéant par voie électronique avec la tierce partie concernée, ainsi que toute condition particulière régissant l'échange d'informations avec celle-ci.

12. Tout est mis en œuvre pour qu'une visite complète d'évaluation de la sécurité soit menée dans l'État tiers ou l'organisation internationale concerné(e) avant l'approbation par le comité de sécurité des modalités d'application, afin d'établir la nature et l'efficacité du système de sécurité en place. Toutefois, lorsque cela n'est pas possible, le bureau de sécurité du SGC remet au comité de sécurité un rapport le plus complet qui soit, fondé sur les informations dont il dispose, qui contient des informations sur le règlement de sécurité applicable et le mode d'organisation de la sécurité dans l'État tiers ou l'organisation internationale concerné(e).

13. Le rapport relatif à la visite d'évaluation ou, en l'absence d'un tel rapport, le rapport visé au paragraphe 12 est transmis au comité de sécurité, qui doit le juger satisfaisant, avant que des ICUE soient effectivement transmises à l'État tiers ou à l'organisation internationale concerné(e).

14. Les autorités de sécurité compétentes des institutions et organes de l'Union notifient à l'État tiers ou à l'organisation internationale la date à compter de laquelle l'Union sera en mesure de communiquer des ICUE en application de l'accord, ainsi que le niveau maximal de classification des ICUE qui peuvent faire l'objet d'un échange sur support papier ou par voie électronique.

15. Des visites de suivi de l'évaluation sont effectuées au besoin, en particulier dans les circonstances suivantes:

    a) il est nécessaire de relever le niveau de classification des ICUE pouvant être communiquées;

    b) il a été porté à la connaissance de l'Union que les modalités de sécurité de l'État tiers ou de l'organisation internationale ont fait l'objet de modifications fondamentales susceptibles d'avoir un effet sur la manière dont elle protège les ICUE; ou

    c) il y a eu un incident grave impliquant la divulgation non autorisée d'ICUE.

16. Lorsque l'accord sur la sécurité des informations est en vigueur et que des informations classifiées sont échangées avec l'État tiers ou l'organisation internationale concerné(e), le comité de sécurité peut décider de modifier le niveau maximal de classification des ICUE pouvant être échangées au format papier ou par voie électronique, en particulier à la lumière de toute visite de suivi de l'évaluation.

IV. ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS

17. Lorsqu'il existe un besoin durable d'échanger, avec un État tiers ou une organisation internationale, des informations dont le niveau de classification n'est en principe pas supérieur à RESTREINT UE/EU RESTRICTED, et que le comité de sécurité a établi que la partie en question ne dispose pas d'un système de sécurité suffisamment développé lui permettant de conclure un accord sur la sécurité des informations, le secrétaire général peut, sous réserve de l'approbation du Conseil, conclure un arrangement administratif au nom du SGC avec les autorités compétentes de l'État tiers ou de l'organisation internationale concerné(e).

18. Si, pour des raisons opérationnelles urgentes, un cadre doit être mis en place rapidement pour échanger des informations classifiées, le Conseil peut décider exceptionnellement qu'un arrangement administratif soit conclu pour échanger des informations dont le niveau de classification est supérieur à RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

19. Les arrangements administratifs prennent, en règle générale, la forme d'un échange de lettres.

20. Une visite d'évaluation telle que visée au paragraphe 9 est réalisée, et le rapport y relatif ou, en l'absence d'un tel rapport, le rapport visé au paragraphe 12 est transmis au comité de sécurité, qui doit le juger satisfaisant, avant que des ICUE soient effectivement transmises à l'État tiers ou à l'organisation internationale concerné(e).

21. Les ICUE ne peuvent faire l'objet d'aucun échange par voie électronique en application d'un arrangement administratif, sauf disposition expresse de l'arrangement.

V. ÉCHANGE D'INFORMATIONS CLASSIFIÉES DANS LE CADRE D'OPÉRATIONS PSDC

22. Les accords-cadres de participation régissent la participation des États tiers ou des organisations internationales aux opérations PSDC. Ces accords contiennent des dispositions relatives à la communication des ICUE créées aux fins des opérations PSDC aux États tiers ou aux organisations internationales contributeurs. Le niveau maximal de classification des ICUE qui peuvent être échangées est RESTREINT UE/EU RESTRICTED pour les opérations PSDC civiles et CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL pour les opérations PSDC militaires, sauf disposition contraire prévue dans la décision établissant chaque opération PSDC.

23. Les accords de participation ad hoc conclus pour une opération PSDC particulière comprennent des dispositions relatives à la communication des ICUE créées aux fins de ladite opération à l'État tiers ou à l'organisation internationale y participant. Le niveau maximal de classification des ICUE qui peuvent être échangées est RESTREINT UE/EU RESTRICTED pour les opérations PSDC civiles et CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL pour les opérations PSDC militaires, sauf disposition contraire prévue dans la décision établissant chaque opération PSDC.

24. En l'absence d'accord sur la sécurité des informations et dans l'attente de la conclusion d'un accord de participation, la communication des ICUE créées aux fins de l'opération à un État tiers ou à une organisation internationale participant à l'opération est régie par un arrangement administratif que doit conclure le haut représentant ou fait l'objet d'une décision sur leur communication ad hoc, conformément aux dispositions de la section VI. Les ICUE ne seront échangées en application de cet arrangement qu'aussi longtemps que la participation de l'État tiers ou de l'organisation internationale sera envisagée. Le niveau maximal de classification des ICUE qui peuvent être échangées est RESTREINT UE/EU RESTRICTED pour les opérations PSDC civiles et CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL pour les opérations PSDC militaires, sauf disposition contraire prévue dans la décision établissant chaque opération PSDC.

25. Les dispositions relatives aux informations classifiées devant figurer dans les accords-cadres de participation, les accords de participation ad hoc et les arrangements administratifs ad hoc visés aux paragraphes 22 à 24 prévoient que l'État tiers ou l'organisation internationale concerné(e) veille à ce que son personnel détaché dans le cadre de toute opération protège les ICUE conformément au règlement de sécurité du Conseil, ainsi qu'aux autres instructions formulées par les autorités compétentes, y compris la chaîne de commandement de l'opération.

26. Si un accord sur la sécurité des informations est conclu ultérieurement entre l'Union et un État tiers ou une organisation internationale contributeur, l'accord sur la sécurité des informations se substitue aux dispositions relatives à l'échange d'informations classifiées énoncées dans tout accord-cadre de participation, accord de participation ad hoc ou arrangement administratif ad hoc pour ce qui concerne l'échange et le traitement des ICUE.

27. Aucun échange d'ICUE par voie électronique n'est autorisé au titre d'un accord-cadre de participation, d'un accord de participation ad hoc ou d'un arrangement administratif ad hoc conclu avec un État tiers ou une organisation internationale, sauf disposition expresse de l'accord ou l'arrangement en question.

28. Les ICUE créées aux fins d'une opération PSDC peuvent être divulguées au personnel détaché par des États tiers ou des organisations internationales dans le cadre de cette opération, conformément aux dispositions des paragraphes 22 à 27. Lorsque l'accès aux ICUE est autorisé dans les locaux ou via le SIC d'une opération PSDC, il convient d'appliquer des mesures (y compris l'enregistrement des ICUE divulguées) permettant d'atténuer le risque de perte ou de compromission. Ces mesures sont définies dans les documents de planification ou de mission pertinents.

29. En l'absence d'accord sur la sécurité des informations, la communication d'ICUE, en cas de besoin opérationnel spécifique et immédiat, à l'État hôte sur le territoire duquel une opération PSDC est menée peut être régie par un arrangement administratif que doit conclure le haut représentant. Cette possibilité est prévue dans la décision établissant l'opération PSDC. Seules peuvent être communiquées dans de telles circonstances les ICUE créées aux fins de l'opération PSDC dont le niveau de classification n'est pas supérieur à RESTREINT UE/EU RESTRICTED, sauf si un niveau de classification supérieur est prévu dans la décision établissant l'opération PSDC. Dans le cadre d'un tel arrangement administratif, l'État hôte est tenu de s'engager à protéger les ICUE conformément à des normes minimales qui ne sont pas moins strictes que celles prévues dans la présente décision.

30. En l'absence d'accord sur la sécurité des informations, la communication d'ICUE aux États tiers concernés et aux organisations internationales concernées, autres que ceux et celles qui participent à une opération PSDC, peut être régie par un arrangement administratif que doit conclure le haut représentant. Le cas échéant, cette possibilité, ainsi que toutes les conditions qui lui sont liées, est prévue dans la décision établissant l'opération PSDC. Seules peuvent être communiquées dans de telles circonstances les ICUE créées aux fins de l'opération PSDC dont le niveau de classification n'est pas supérieur à RESTREINT UE/EU RESTRICTED, sauf si un niveau de classification supérieur est prévu dans la décision établissant l'opération PSDC. Dans le cadre d'un tel arrangement administratif, l'État tiers ou l'organisation internationale en question est tenu(e) de s'engager à protéger les ICUE conformément à des normes minimales qui ne sont pas moins strictes que celles prévues dans la présente décision.

31. Aucune modalité d'application ou visite d'évaluation n'est requise préalablement à la mise en œuvre des dispositions relatives à la communication d'ICUE au titre des paragraphes 22, 23 et 24.

VI. COMMUNICATION AD HOC EXCEPTIONNELLE D'ICUE

32. Si aucun cadre n'existe conformément aux sections III à V, et si le Conseil ou l'une de ses instances préparatoires décide qu'il est nécessaire, à titre exceptionnel, de communiquer des ICUE à un État tiers ou à une organisation internationale, le SGC:

a) vérifie, dans la mesure du possible, auprès des autorités de sécurité de l'État tiers ou de l'organisation internationale concerné(e) que son règlement, ses structures et ses procédures de sécurité permettent de garantir que les ICUE qui lui seront communiquées bénéficieront d'une protection conforme à des normes qui ne sont pas moins strictes que celles prévues dans la présente décision; et

b) invite le comité de sécurité à formuler, sur la base des informations disponibles, une recommandation concernant la confiance qui peut être accordée au règlement, aux structures et aux procédures de sécurité en vigueur dans l'État tiers ou l'organisation internationale auquel les ICUE doivent être communiquées.

33. Si le comité de sécurité émet une recommandation favorable à la communication des ICUE, la question est soumise au Comité des représentants permanents (Coreper), qui statue sur leur communication.

34. Si le comité de sécurité émet une recommandation défavorable quant à la communication des ICUE:

a) pour les questions relatives à la PESC/PSDC, le comité politique et de sécurité débat de la question et formule une recommandation en vue d'une décision du Coreper;

b) pour toutes les autres questions, le Coreper examine la question et prend une décision.

35. Lorsque cela est jugé nécessaire, et sous réserve du consentement préalable écrit de l'autorité d'origine, le Coreper peut décider que les informations classifiées ne peuvent être communiquées qu'en partie ou qu'après avoir été déclassées ou déclassifiées, ou que les informations à communiquer seront préparées sans indiquer de référence à l'origine ou au niveau initial de classification de l'Union européenne.

36. Lorsqu'une décision de communiquer des ICUE a été prise, le SGC transmet le document concerné, qui porte un marquage relatif à la communicabilité indiquant l'État tiers ou l'organisation internationale auquel ce document a été communiqué. Avant la communication effective ou au moment de celle-ci, la tierce partie concernée s'engage par écrit à protéger les ICUE qui lui sont transmises conformément aux principes de base et aux normes minimales prévus dans la présente décision.

VII. AUTORISATION DE COMMUNIQUER DES ICUE À DES ÉTATS TIERS OU À DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

37. Lorsqu'il existe, conformément au paragraphe 2, un cadre pour l'échange d'informations classifiées avec un État tiers ou une organisation internationale, le Conseil prend la décision d'autoriser le secrétaire général à communiquer des ICUE à l'État tiers ou à l'organisation internationale concerné(e), dans le respect du principe du consentement de l'autorité d'origine. Le secrétaire général peut déléguer ce pouvoir à de hauts fonctionnaires du SGC.

38. Lorsqu'il existe, conformément au paragraphe 2, premier tiret, un accord sur la sécurité des informations, le Conseil peut prendre la décision d'autoriser le haut représentant à communiquer à l'État tiers ou à l'organisation internationale en question des ICUE provenant du Conseil dans le domaine de la Politique de sécurité et de défense commune, après avoir obtenu le consentement de l'autorité d'origine de chacune des sources que ces ICUE contiennent. Le haut représentant peut déléguer ce pouvoir à de hauts fonctionnaires du SEAE ou à des RSUE.

39. Lorsqu'il existe, conformément au paragraphe 2 ou 3, un cadre pour l'échange d'informations classifiées avec un État tiers ou une organisation internationale, le haut représentant est autorisé à communiquer des ICUE, conformément à la décision établissant l'opération PSDC et au principe du consentement de l'autorité d'origine. Le haut représentant peut déléguer ce pouvoir à de hauts fonctionnaires du SEAE, à une opération de l'Union, à des commandants de force ou de mission, ou à des chefs de mission de l'Union.

*Appendices*

*Appendice A*

Définitions

*Appendice B*

Équivalence des classifications de sécurité

*Appendice C*

Liste des autorités nationales de sécurité (ANS)

*Appendice D*

Liste des abréviations

*Appendice A*

DÉFINITIONS

Aux fins de la présente décision, on entend par:

«annexe de sécurité (AS)», un ensemble de conditions contractuelles spéciales, établi par l'autorité contractante, qui fait partie intégrante de tout contrat classifié impliquant l'accès à des ICUE ou la création de telles informations, dans lequel sont définis les conditions de sécurité ou les éléments du contrat qui doivent être protégés pour des raisons de sécurité;

«assurance de l'information», voir l'article 10, paragraphe 1;

«autorisation d'accès aux ICUE», une décision de l'AIPN du SGC prise en fonction d'une assurance donnée par une autorité compétente d'un État membre attestant qu'un fonctionnaire ou un autre agent du SGC ou un expert national détaché auprès du SGC peut, pour autant que son besoin d'en connaître ait été établi et qu'il ait été correctement informé des responsabilités qui lui incombent en la matière, être autorisé à avoir accès aux ICUE jusqu'à un niveau de classification donné (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou supérieur) jusqu'à une date donnée;

«autorité d'origine», l'institution, l'organe ou l'agence de l'Union, l'État membre, l'État tiers ou l'organisation internationale sous l'autorité duquel/de laquelle les informations classifiées ont été créées et/ou introduites dans les structures de l'Union;

«autorité de sécurité désignée (ASD)», l'autorité responsable devant l'autorité nationale de sécurité (ANS) d'un État membre qui est chargée de communiquer à des entités industrielles ou autres la politique nationale dans tous les domaines relevant de la sécurité industrielle et de fournir des orientations et une aide pour sa mise en œuvre. Les fonctions de l'ASD peuvent être exercées par l'ANS ou par toute autre autorité compétente;

«certificat d'habilitation de sécurité du personnel (CHSP)», un certificat délivré par une autorité compétente attestant qu'une personne a obtenu une habilitation de sécurité et détient un certificat d'habilitation de sécurité valable ou une autorisation de l'AIPN permettant l'accès à des ICUE, et indiquant le niveau de classification des ICUE auxquelles la personne peut être autorisée à avoir accès (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou supérieur), la durée de validité de l'HSP correspondante et la date d'expiration du certificat;

«contractant», une personne physique ou morale dotée de la capacité juridique de conclure des contrats;

«contrat classifié», un contrat conclu par le SGC avec un contractant en vue de la fourniture de biens, de la réalisation de travaux ou de la prestation de services, dont l'exécution requiert ou implique l'accès à des ICUE ou la création de telles informations;

«contrat de sous-traitance classifié», un contrat conclu par un contractant du SGC avec un autre contractant (c'est-à-dire le sous-traitant) en vue de la fourniture de biens, de la réalisation de travaux ou de la prestation de services, dont l'exécution requiert ou implique l'accès à des ICUE ou la création de telles informations;

«cycle de vie d'un SIC», la durée totale d'existence d'un SIC, laquelle comprend le lancement, la conception, la planification, l'analyse des besoins, l'élaboration, le développement, la mise à l'essai, la mise en œuvre, l'exploitation, la maintenance et le démantèlement;

«déclassement», le passage à un niveau de classification de sécurité inférieur;

«déclassification», la suppression de toute classification de sécurité;

«défense en profondeur», l'application d'un éventail de mesures de sécurité organisées en plusieurs niveaux de défense;

«détenteur», une personne dûment autorisée qui, sur la base d'un besoin d'en connaître avéré, est en possession d'un élément d'ICUE et à laquelle il incombe par conséquent d'en assurer la protection;

«document», toute information enregistrée quelles que soient sa forme ou ses caractéristiques physiques;

«enquête de sécurité», les procédures d'enquête menées par l'autorité compétente d'un État membre, dans le respect de ses dispositions législatives et réglementaires nationales, en vue d'obtenir l'assurance qu'il n'existe pas de renseignements défavorables de nature à empêcher une personne d'obtenir une HSP ou une autorisation lui permettant d'avoir accès à des ICUE jusqu'à un niveau déterminé (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou supérieur);

«enregistrement», voir annexe III, paragraphe 18;

«entité industrielle ou autre», une entité s'occupant de la fourniture de biens, de la réalisation de travaux ou de la prestation de services; il peut s'agir d'une entité industrielle, commerciale ou scientifique, ou d'une entité de service, de recherche, d'enseignement ou de développement ou d'une personne exerçant une activité indépendante;

«gestion des informations classifiées», voir article 9, paragraphe 1;

«guide de la classification de sécurité (GCS)», un document qui décrit les éléments d'un programme ou d'un contrat qui sont classifiés, et précise les niveaux de classification de sécurité applicables. Le GCS peut être étoffé tout au long de la durée du programme ou du contrat et les éléments d'information peuvent être reclassifiés ou déclassés; lorsqu'il existe, le GCS fait partie de l'AS;

«habilitation de sécurité d'établissement (HSE)», une décision administrative prise par une ANS ou une ASD selon laquelle, du point de vue de la sécurité, un établissement peut assurer un niveau suffisant de protection pour les ICUE d'un niveau de classification de sécurité déterminé;

«habilitation de sécurité du personnel (HSP)», une déclaration émanant d'une autorité compétente d'un État membre établie à la suite d'une enquête de sécurité menée par les autorités compétentes d'un État membre et attestant qu'une personne peut être autorisée à avoir accès aux ICUE jusqu'à un niveau de classification donné (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou supérieur) jusqu'à une date donnée;

«homologation», la procédure conduisant à une déclaration formelle de l'autorité d'homologation de sécurité (AHS) indiquant qu'un système est agréé pour fonctionner à un niveau de classification déterminé, selon un mode d'exploitation de sécurité spécifique dans son environnement opérationnel et à un niveau de risque acceptable, pour autant qu'un ensemble approuvé de mesures de sécurité ait été mis en place sur le plan technique et physique, ainsi qu'au niveau de l'organisation et des procédures;

«informations classifiées de l'Union européenne» (ICUE), voir article 2, paragraphe 1;

«instructions de sécurité relatives à un programme/un projet (ISP)», une liste des procédures de sécurité appliquées à un programme ou à un projet spécifique en vue d'uniformiser ces procédures. Elles peuvent être revues tout au long de la durée du programme ou du projet;

«interconnexion», voir annexe IV, paragraphe 32;

«matériel», tout document, support de données ou élément de machine ou d'équipement, déjà fabriqué ou en cours de fabrication;

«matériel cryptographique», les algorithmes cryptographiques, les modules matériels et logiciels cryptographiques, et les produits comprenant les modalités de mise en œuvre et la documentation y relative, ainsi que les éléments de mise à la clé;

«menace», la cause potentielle d'un incident non souhaité susceptible de porter atteinte à une organisation ou à tout système qu'elle utilise. Les menaces peuvent être accidentelles ou délibérées (malveillantes); elles sont caractérisées par des éléments menaçants, des cibles potentielles et des méthodes d'attaque;

«mesures de sécurité concernant le personnel», voir article 7, paragraphe 1;

«mode d'exploitation de sécurité», la définition des conditions d'exploitation d'un SIC, compte tenu de la classification des informations traitées et des niveaux d'habilitation, des autorisations formelles d'accès et du besoin d'en connaître de ses utilisateurs. Il existe quatre modes d'exploitation pour le traitement ou la transmission d'informations classifiées: le mode exclusif, le mode dominant, le mode par cloisonnement et le mode multiniveau; on entend par:

— «mode exclusif», un mode d'exploitation selon lequel toutes les personnes ayant accès au SIC sont habilitées au plus haut niveau de classification des informations traitées au sein du SIC, et ont un besoin commun d'en connaître pour toutes les informations traitées au sein du SIC,

— «mode dominant», un mode d'exploitation dans lequel toutes les personnes ayant accès au SIC sont habilitées au plus haut niveau de classification des informations au sein du SIC, mais n'ont pas toutes un besoin commun d'en connaître pour les informations traitées au sein du SIC; une personne seule peut autoriser l'accès à l'information,

— «mode par cloisonnement», un mode d'exploitation dans lequel toutes les personnes ayant accès au SIC sont habilitées au plus haut niveau de classification des informations traitées au sein du SIC, mais ne bénéficient pas toutes d'une autorisation formelle d'accéder à toutes les informations traitées au sein du SIC; une telle autorisation formelle suppose que le contrôle d'accès fasse l'objet d'une gestion centrale formelle par opposition au pouvoir détenu par une personne seule d'accorder l'accès,

— «mode multiniveau», un mode d'exploitation dans lequel les personnes ayant accès au SIC ne sont pas toutes habilitées au plus haut niveau de classification des informations traitées au sein du SIC, et n'ont pas toutes un besoin commun d'en connaître pour les informations traitées au sein du SIC;

«opération PSDC», une opération militaire ou civile de gestion de crise mise en place en vertu du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne;

«procédure de gestion des risques de sécurité», l'ensemble de la procédure consistant à identifier, contrôler et limiter les événements aléatoires susceptibles d'avoir des répercussions sur la sécurité d'une organisation ou de tout système qu'elle utilise. La procédure couvre l'ensemble des activités liées aux risques, y compris l'évaluation, le traitement, l'acceptation et la communication;

«produit cryptographique», un produit dont la fonction première et principale est la fourniture de services de sécurité (confidentialité, intégrité, disponibilité, authenticité, non-répudiation) par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs mécanismes cryptographiques;

«ressource», tout ce qui présente de l'utilité pour une organisation, ses activités et la continuité de celles-ci, y compris les ressources en matière d'information dont l'organisation a besoin pour s'acquitter de sa mission;

«risque», la possibilité qu'une menace donnée se concrétise en tirant parti des vulnérabilités internes et externes d'une organisation ou d'un des systèmes qu'elle utilise et cause ainsi un préjudice à l'organisation ou à ses ressources matérielles ou immatérielles. Il se mesure en tenant compte à la fois de la probabilité de voir se concrétiser des menaces et de l'impact de celles-ci.

— L'«acceptation des risques» consiste à décider d'accepter qu'un risque résiduel subsiste au terme du traitement des risques.

— L'«évaluation des risques» consiste à déterminer les menaces et les vulnérabilités et à procéder à l'analyse des risques correspondants, c'est-à-dire à examiner leur probabilité et leur impact.

— La «communication des risques» consiste à sensibiliser la communauté des utilisateurs du SIC aux risques, à informer les autorités d'homologation de ces risques et à faire rapport à leur sujet aux autorités responsables de l'exploitation.

— Le «traitement des risques» consiste à atténuer, à éliminer, à réduire (par un ensemble approprié de mesures sur le plan technique, physique ou au niveau de l'organisation ou des procédures), à transférer ou à surveiller les risques;

«risque résiduel», le risque qui subsiste après que des mesures de sécurité ont été mises en œuvre, étant entendu qu'il est impossible de contrer toutes les menaces et d'éliminer toutes les vulnérabilités;

«sécurité industrielle», voir article 11, paragraphe 1;

«sécurité physique», voir article 8, paragraphe 1;

«système d'information et de communication (SIC)», voir article 10, paragraphe 2;

«TEMPEST», l'analyse, l'étude et le contrôle des émissions électromagnétiques susceptibles de compromettre les informations, ainsi que les mesures destinées à les éliminer;

«traitement» d'ICUE, l'ensemble des actions dont les ICUE sont susceptibles de faire l'objet tout au long de leur cycle de vie. Sont ainsi visés leur création, leur traitement, leur transport, leur déclassement, leur déclassification et leur destruction. En ce qui concerne les SIC, sont en outre compris leur collecte, leur affichage, leur transmission et leur stockage;

«vulnérabilité», toute faiblesse de quelque nature que ce soit dont une ou plusieurs menaces est susceptible de tirer parti pour se concrétiser. La vulnérabilité peut résulter d'une omission ou être liée à un contrôle défaillant en termes de rigueur, d'exhaustivité ou d'homogénéité; elle peut être de nature technique, procédurale, physique, organisationnelle ou opérationnelle.

*Appendice B*

ÉQUIVALENCE DES CLASSIFICATIONS DE SÉCURITÉ

| UE | TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET | SECRET UE/EU SECRET | CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL | RESTREINT UE/EU RESTRICTED |
|---|---|---|---|---|
| Belgique | Très Secret (Loi 11.12.1998)<br>Zeer Geheim (Wet 11.12.1998) | Secret (Loi 11.12.1998)<br>Geheim (Wet 11.12.1998) | Confidentiel (Loi 11.12.1998)<br>Vertrouwelijk (Wet 11.12.1998) | Note [1] ci-dessous |
| Bulgarie | Строго секретно | Секретно | Поверително | За служебно ползване |
| République tchèque | Přísně tajné | Tajné | Důvěrné | Vyhrazené |
| Danemark | YDERST HEMMELIGT | HEMMELIGT | FORTROLIGT | TIL TJENESTEBRUG |
| Allemagne | STRENG GEHEIM | GEHEIM | VS [2] — VERTRAULICH | VS — NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH |
| Estonie | Täiesti salajane | Salajane | Konfidentsiaalne | Piiratud |
| Irlande | Top Secret | Secret | Confidential | Restricted |
| Grèce | Άκρως Απόρρητο<br>Abr: ΑΑΠ | Απόρρητο<br>Abr: (ΑΠ) | Εμπιστευτικό<br>Abr: (ΕΜ) | Περιορισμένης Χρήσης<br>Abr: (ΠΧ) |
| Espagne | SECRETO | RESERVADO | CONFIDENCIAL | DIFUSIÓN LIMITADA |
| France | Très Secret Défense | Secret Défense | Confidentiel Défense | note [3] ci-dessous |
| Croatie | VRLO TAJNO | TAJNO | POVJERLJIVO | OGRANIČENO |
| Italie | Segretissimo | Segreto | Riservatissimo | Riservato |
| Chypre | Άκρως Απόρρητο<br>Abr: (ΑΑΠ) | Απόρρητο<br>Abr: (ΑΠ) | Εμπιστευτικό<br>Abr: (ΕΜ) | Περιορισμένης Χρήσης<br>Abr: (ΠΧ) |
| Lettonie | Sevišķi slepeni | Slepeni | Konfidenciāli | Dienesta vajadzībām |
| Lituanie | Visiškai slaptai | Slaptai | Konfidencialiai | Riboto naudojimo |
| Luxembourg | Très Secret Lux | Secret Lux | Confidentiel Lux | Restreint Lux |
| Hongrie | Szigorúan titkos! | Titkos! | Bizalmas! | Korlátozott terjesztésű! |
| Malte | L-Ogħla Segretezza<br>Top Secret | Sigriet<br>Secret | Kunfidenzjali<br>Confidential | Ristrett<br>Restricted [4] |
| Pays-Bas | Stg. ZEER GEHEIM | Stg. GEHEIM | Stg. CONFIDENTIEEL | Dep. VERTROUWELIJK |
| Autriche | Streng Geheim | Geheim | Vertraulich | Eingeschränkt |
| Pologne | Ściśle Tajne | Tajne | Poufne | Zastrzeżone |
| Portugal | Muito Secreto | Secreto | Confidencial | Reservado |

| UE | TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET | SECRET UE/EU SECRET | CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL | RESTREINT UE/EU RESTRICTED |
|---|---|---|---|---|
| Roumanie | Strict secret de importanță deosebită | Strict secret | Secret | Secret de serviciu |
| Slovénie | STROGO TAJNO | TAJNO | ZAUPNO | INTERNO |
| Slovaquie | Prísne tajné | Tajné | Dôverné | Vyhradené |
| Finlande | ERITTÄIN SALAINEN<br>YTTERST HEMLIG | SALAINEN<br>HEMLIG | LUOTTAMUKSELLINEN<br>KONFIDENTIELL | KÄYTTÖ RAJOITETTU<br>BEGRÄNSAD TILLGÅNG |
| Suède ([5]) | HEMLIG/TOP SECRET<br>HEMLIG AV SYNNERLIG BETYDELSE FÖR RIKETS SÄKERHET | HEMLIG/SECRET<br>HEMLIG | HEMLIG/CONFIDENTIAL<br>HEMLIG | HEMLIG/RESTRICTED<br>HEMLIG |
| Royaume-Uni | UK TOP SECRET | UK SECRET | UK CONFIDENTIAL | UK RESTRICTED |

([1]) La classification «Diffusion restreinte/Beperkte Verspreiding» n'est pas une classification de sécurité en Belgique. La Belgique traite et protège les informations RESTREINT UE/EU RESTRICTED d'une manière qui n'est pas moins stricte que les normes et procédures décrites dans le règlement de sécurité du Conseil de l'Union européenne.
([2]) Allemagne: VS = Verschlusssache.
([3]) La France n'utilise pas la catégorie de classification «RESTREINT» dans son système national. Elle traite et protège les informations RESTREINT UE/EU RESTRICTED d'une manière qui n'est pas moins stricte que les normes et procédures décrites dans le règlement de sécurité du Conseil de l'Union européenne.
([4]) Les marquages de classification de sécurité en maltais et en anglais utilisés par Malte peuvent l'être indifféremment.
([5]) Suède: les marquages de classification de sécurité de la première ligne sont utilisés par les autorités chargées de la défense et les marquages de la deuxième ligne par les autres autorités.

*Appendice C*

LISTE DES AUTORITÉS NATIONALES DE SÉCURITÉ (ANS)

**BELGIQUE**
Autorité nationale de Sécurité
SPF affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement
15, rue des Petits Carmes
1000 Bruxelles

Téléphone secrétariat: +32 25014542
Télécopieur: +32 25014596
Adresse électronique: nvo-ans@diplobel.fed.be

**BULGARIE**
State Commission on Information Security
90 Cherkovna Str.
1505 Sofia

Téléphone: +359 29333600
Télécopieur: +359 29873750
Adresse électronique: dksi@government.bg
Site web: www.dksi.bg

**RÉPUBLIQUE TCHÈQUE**
Národní bezpečnostní úřad
(National Security Authority)
Na Popelce 2/16
150 06 Praha 56

Téléphone: +420 257283335
Télécopieur: +420 257283110
Adresse électronique: czech.nsa@nbu.cz
Site web: www.nbu.cz

**DANEMARK**
Politiets Efterretningstjeneste
(Danish Security Intelligence Service)
Klausdalsbrovej 1
2860 Søborg

Téléphone: +45 33148888
Télécopieur: +45 33430190

Forsvarets Efterretningstjeneste
(Danish Defence Intelligence Service)
Kastellet 30
2100 Copenhagen Ø

Téléphone: +45 33325566
Télécopieur: +45 33931320

**ALLEMAGNE**
Bundesministerium des Innern
Referat ÖS III 3
Alt-Moabit 101 D
D-11014 Berlin

Téléphone: +49 30186810
Télécopieur: +49 30186811441
Adresse électronique: oesIII3@bmi.bund.de

**ESTONIE**
National Security Authority Department
Estonian Ministry of Defence
Sakala 1
15094 Tallinn

Téléphone: +372 7170019, +372 7170117
Télécopieur: +372 7170213
Adresse électronique: nsa@mod.gov.ee

**IRLANDE**
National Security Authority
Department of Foreign Affairs
76 - 78 Harcourt Street
Dublin 2

Téléphone: +353 14780822
Télécopieur: +353 14082959

**GRÈCE**
Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας (ΓΕΕΘΑ)
Διεύθυνση Ασφαλείας και Αντιπληροφοριών
ΣΤΓ 1020 -Χολαργός (Αθήνα)
Ελλάδα

Τηλ.: +30 2106572045 (ώρες γραφείου)
+30 2106572009 (ώρες γραφείου)
Φαξ: +30 2106536279
+30 2106577612

Hellenic National Defence General Staff (HNDGS)
Counter Intelligence and Security Directorate (NSA)
227-231 HOLARGOS
STG 1020 ATHÈNES

Téléphone: +30 2106572045
+30 2106572009
Télécopieur: +30 2106536279
+30 2106577612

**ESPAGNE**
Autoridad Nacional de Seguridad
Oficina Nacional de Seguridad
Avenida Padre Huidobro s/n
28023 Madrid

Téléphone: +34 913725000
Télécopieur: +34 913725808
Adresse électronique: nsa-sp@areatec.com

**FRANCE**
Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
Sous-direction «Protection du secret» (SGDSN/PSD)
51, boulevard de la Tour-Maubourg
75700 Paris 07 SP

Téléphone: +33 171758177
Télécopieur: +33 171758200

**CROATIE**
Office of the National Security Council
Croatian NSA
Jurjevska 34
10000 Zagreb
Croatie

Téléphone: +385 14681222
Télécopieur: +385 14686049
www.uvns.hr

**ITALIE**
Presidenza del Consiglio dei Ministri
D.I.S. - U.C.Se.
Via di Santa Susanna, 15
00187 Roma

Téléphone: +39 0661174266
Télécopieur: +39 064885273

**CHYPRE**
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΜΥΝΑΣ
ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΟ ΕΠΙΤΕΛΕΙΟ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ
Εθνική Αρχή Ασφάλειας (ΕΑΑ)
Υπουργείο Άμυνας
Λεωφόρος Εμμανουήλ Ροΐδη 4
1432 Λευκωσία, Κύπρος

Τηλέφωνα: +357 22807569, +357 22807643,
+357 22807764
Τηλεομοιότυπο: +357 22302351

Ministry of Defence
Minister's Military Staff
National Security Authority (NSA)
4 Emanuel Roidi street
1432 Nicosia

Téléphone: +357 22807569, +357 22807643,
+357 22807764
Télécopieur: +357 22302351
Adresse électronique: cynsa@mod.gov.cy

**LETTONIE**
National Security Authority
Constitution Protection Bureau of the Republic of Latvia
P.O. Box 286
LV-1001 Riga

Téléphone: +371 67025418
Télécopieur: +371 67025454
Adresse électronique: ndi@sab.gov.lv

**LITUANIE**
Lietuvos Respublikos paslapčių apsaugos koordinavimo komisija
(The Commission for Secrets Protection Coordination of the Republic of Lituania
National Security Authority)
Gedimino 40/1
LT-01110 Vilnius

Téléphone: +370 706 66701, +370 706 66702
Télécopieur: +370 706 66700
Adresse électronique: nsa@vsd.lt

**LUXEMBOURG**
Autorité nationale de sécurité
Boîte postale 2379
1023 Luxembourg

Téléphone: +352 24782210 central
+352 24782253 direct
Télécopieur: +352 24782243

**HONGRIE**
Nemzeti Biztonsági Felügyelet
(National Security Authority of Hungary)
H-1024 Budapest, Szilágyi Erzsébet fasor 11/B

Téléphone: +36 (1) 7952303
Télécopieur: +36 (1) 7950344
Adresse postale:
H-1357 Budapest, PO Box 2
Adresse électronique: nbf@nbf.hu
Site web: www.nbf.hu

**MALTE**
Ministry for Home Affairs and National Security
P.O. Box 146
MT-Valletta

Téléphone: +356 21249844
Télécopieur: +356 25695321

**PAYS-BAS**
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20010
2500 EA Den Haag

Téléphone: +31 703204400
Télécopieur: +31 703200733

Ministerie van Defensie
Beveiligingsautoriteit
Postbus 20701
2500 ES Den Haag

Téléphone: +31 703187060
Télécopieur: +31 703187522

**AUTRICHE**
Informationssicherheitskommission
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1014 Wien

Téléphone: +43 1531152594
Télécopieur: +43 1531152615
Adresse électronique: ISK@bka.gv.at

| | |
|---|---|
| **POLOGNE**<br>Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – ABW<br>(Internal Security Agency)<br>2A Rakowiecka St.<br>00-993 Warszawa<br><br>Téléphone: +48 225857360<br>Télécopieur: +48 225858509<br>Adresse électronique: nsa@abw.gov.pl<br>Site web: www.abw.gov.pl | **SLOVAQUIE**<br>Národný bezpečnostný úrad<br>(National Security Authority)<br>Budatínska 30<br>P.O. Box 16<br>850 07 Bratislava<br><br>Téléphone: +421 268692314<br>Télécopieur: +421 263824005<br>Site web: www.nbusr.sk |
| **PORTUGAL**<br>Presidência do Conselho de Ministros<br>Autoridade Nacional de Segurança<br>Rua da Junqueira, 69<br>1300-342 Lisboa<br><br>Téléphone: +351 213031710<br>Télécopieur: +351 213031711 | **FINLANDE**<br>National Security Authority<br>Ministry for Foreign Affairs<br>P.O. Box 453<br>FI-00023 Government<br><br>Téléphone 1: +358 16055890<br>Télécopieur: +358 916055140<br>Adresse électronique: NSA@formin.fi |
| **ROUMANIE**<br>Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat<br>(Romanian NSA – ORNISS<br>National Registry Office for Classified Information)<br>Strada Mureș nr. 4012275 Bucharest<br><br>Téléphone: +40 212245830<br>Télécopieur: +40 212240714<br>Adresse électronique: nsa.romania@nsa.ro<br>Site web: www.orniss.ro | **SUÈDE**<br>Utrikesdepartementet<br>(Ministry for Foreign Affairs)<br>UD-RS<br>S-103 39 Stockholm<br><br>Téléphone: +46 84051000<br>Télécopieur: +46 87231176<br>Adresse électronique: ud-nsa@foreign.ministry.se |
| **SLOVÉNIE**<br>Urad Vlade RS za varovanje tajnih podatkov<br>Gregorčičeva 27<br>1000 Ljubljana<br><br>Téléphone: +386 14781390<br>Télécopieur: +386 14781399<br>Adresse électronique: gp.uvtp@gov.si | **ROYAUME-UNI**<br>UK National Security Authority<br>Room 335, 3rd Floor<br>70 Whitehall<br>London<br>SW1A 2AS<br><br>Téléphone 1: +44 2072765645<br>Téléphone 2: +44 2072765497<br>Télécopieur: +44 2072765651<br>Adresse électronique: UK-NSA@cabinet-office.x.gsi.gov.uk |

*Appendice D*

LISTE DES ABRÉVIATIONS

| Acronyme | Signification |
|---|---|
| AAC | Autorité d'agrément cryptographique |
| AAI | Autorité chargée de l'assurance de l'information |
| ADC | Autorité de distribution cryptographique |
| AHS | Autorité d'homologation de sécurité |
| AI | Assurance de l'information |
| ANS | Autorité nationale de sécurité |
| AQUA | Autorité dûment qualifiée |
| AS | Annexes de sécurité |
| ASD | Autorité de sécurité désignée |
| AT | Autorité TEMPEST |
| CCTV | Closed Circuit Television – système de télévision en circuit fermé |
| CHS | Comité d'homologation de sécurité |
| CHSP | Certificat d'habilitation de sécurité du personnel |
| Coreper | Comité des représentants permanents |
| DSCE | direction de la sécurité de la Commission européenne |
| GCS | Guide de la classification de sécurité |
| HSE | Habilitation de sécurité d'établissement |
| HSP | Habilitation de sécurité du personnel |
| ICUE | Informations classifiées de l'Union européenne |
| ISP | Instructions de sécurité relatives à un programme/un projet |
| PESC | Politique étrangère et de sécurité commune |
| PSDC | Politique de sécurité et de défense commune |
| RSUE | Représentant spécial de l'Union européenne |
| SDI | Système de détection des intrusions |
| SecOP | Security Operating Procedures – procédures d'exploitation de sécurité |
| SGC | secrétariat général du Conseil |
| SIC | Systèmes d'information et de communication |
| SPB | Services de protection en bordure |
| SSRS | System-Specific Security Requirement Statement — énoncés des impératifs de sécurité propres à un système |

# SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

## Décision de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 15 juin 2011 relative aux règles de sécurité applicables au service européen pour l'action extérieure

(2011/C 304/05)

LA HAUTE REPRÉSENTANTE,

vu la décision 2010/427/UE du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure («SEAE»), et notamment son article 10,

vu l'avis du comité visé à l'article 10, paragraphe 1, de la décision du Conseil susmentionnée,

considérant ce qui suit:

(1) En tant qu'organe de l'Union européenne fonctionnant de manière autonome, le SEAE devrait être doté de règles de sécurité, telles que visées à l'article 10, paragraphe 1, de la décision 2010/427/UE du Conseil.

(2) La haute représentante doit fixer pour le SEAE des règles englobant tous les aspects de la sécurité afin que ce dernier soit en mesure de gérer efficacement les risques menaçant son personnel, ses biens matériels et les informations qu'il détient et de s'acquitter des responsabilités qui lui incombent en ce qui concerne l'obligation de vigilance à cet égard.

(3) Les règles de sécurité applicables au SEAE devraient contribuer à la mise en place d'un cadre général complet et plus cohérent au sein de l'Union européenne pour ce qui est de la protection des informations classifiées, en s'appuyant sur les règles de sécurité du Conseil et sur les dispositions de la Commission en matière de sécurité.

(4) Il convient, en particulier, de garantir au personnel du SEAE, à ses biens matériels et aux informations qu'il détient un niveau de protection conforme aux meilleures pratiques en usage au Conseil, à la Commission européenne, dans les États membres et, s'il y a lieu, dans les organisations internationales.

(5) Les principes de base et les normes minimales de protection des informations classifiées appliqués au SEAE doivent être équivalents à ceux appliqués au Conseil et à la Commission européenne.

(6) Il importe de fixer l'organisation de la sécurité dans le SEAE et l'allocation des tâches relatives à la sécurité au sein des structures du SEAE.

(7) La haute représentante doit prendre toutes les mesures qui s'imposent pour appliquer ces règles avec l'appui des États membres, du secrétariat général du Conseil et de la Commission européenne.

(8) La haute représentante s'appuie sur les compétences techniques existant en la matière dans les États membres, au secrétariat général du Conseil et à la Commission européenne, si nécessaire, en mettant notamment en place une architecture de sécurité appropriée,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

**Objet et champ d'application**

1. La présente décision arrête les règles en matière de sûreté et de sécurité applicables au service européen pour l'action extérieure (ci-après les «règles de sécurité applicables au SEAE»). Elle définit le cadre réglementaire général permettant à ce dernier de gérer efficacement les risques menaçant son personnel, ses biens matériels et les informations qu'il détient et de s'acquitter des responsabilités qui lui incombent en ce qui concerne l'obligation de vigilance à cet égard.

2. Les règles de sécurité applicables au SEAE s'appliquent à tous les membres de son personnel (à savoir aux fonctionnaires et autres agents, aux experts nationaux détachés et aux agents locaux) et du personnel des délégations de l'Union, indépendamment de leur origine ou statut administratif (ci-après le «personnel»).

3. La haute représentante prend toute mesure nécessaire pour appliquer ces règles au sein du SEAE et se doter des moyens nécessaires englobant tous les aspects de la sécurité avec le soutien des services compétents des États membres, du secrétariat général du Conseil et de la Commission.

4. Dès l'entrée en vigueur de la présente décision, des dispositifs transitoires peuvent être utilisés, s'il y a lieu, en concluant des accords, au niveau des services, avec les services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission.

5. La haute représentante réexamine périodiquement ces règles de sécurité. Elle assure la cohérence globale de l'application de la présente décision.

6. Le cas échéant, la haute représentante approuve, sur recommandation du comité visé à l'article 9, paragraphe 6, les politiques de sécurité énonçant les mesures destinées à mettre en œuvre la présente décision. Ce comité peut arrêter à son niveau des lignes directrices en matière de sécurité en complément ou à l'appui de la présente décision.

7. En mettant en œuvre le paragraphe 6, le comité tient pleinement compte des politiques et lignes directrices en matière de sécurité en vigueur au Conseil et à la Commission européenne, de manière à maintenir une certaine cohérence entre les mesures de sécurité applicables au SEAE, au Conseil et à la Commission.

*Article 2*

**Gestion des risques de sécurité**

1. Afin de déterminer ses besoins en matière de protection, le SEAE applique une méthode globale d'évaluation des risques pour la sécurité, en concertation avec le Bureau de sécurité du secrétariat général du Conseil et la direction de la sécurité de la Commission européenne. Le comité visé à l'article 9, paragraphe 6, est consulté au sujet de son application au sein du SEAE.

2. Les risques pesant sur le personnel, les biens matériels et les informations sont gérés dans le cadre d'une procédure. Cette dernière vise à déterminer les risques connus pesant sur la sécurité, à définir des mesures de sécurité permettant de ramener ces risques à un niveau acceptable et à appliquer ces mesures selon le principe de défense en profondeur. L'efficacité de telles mesures fait l'objet d'une évaluation constante.

3. Les rôles, responsabilités et tâches fixés dans la présente décision sont sans préjudice de la responsabilité qui incombe à chaque membre du personnel du SEAE de faire preuve de bon sens et de discernement pour ce qui a trait à sa propre sécurité, ni de l'obligation qui lui est faite de respecter toutes les règles, réglementations, procédures et consignes de sécurité applicables.

4. Le SEAE prend toutes les mesures raisonnables pour garantir la sécurité de son personnel, de ses biens matériels et des informations qu'il détient et pour éviter tout dommage raisonnablement prévisible s'y rapportant, conformément à l'article 1er, paragraphe 3.

5. Les mesures de sécurité applicables au SEAE visant à protéger les informations classifiées tout au long de leur cycle de vie sont proportionnées en particulier à leur classification de sécurité, à la forme sous laquelle se présentent les informations ou les matériels ainsi qu'à leur volume, au lieu et à la construction des établissements où se trouvent des informations classifiées et à la menace, notamment celle évaluée à l'échelle locale que représentent les activités malveillantes et/ou criminelles, y compris l'espionnage, le sabotage et le terrorisme.

*Article 3*

**Protection des informations**

1. La haute représentante, après avoir consulté le comité visé à l'article 10, paragraphe 1, de la décision 2010/427/UE du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE, décide des règles à appliquer pour la protection des informations classifiées, équivalentes à celles fixées dans la décision 2011/292/UE du Conseil concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'UE [1] (ci-après les «ICUE»). En attendant l'adoption de ces règles, le SEAE applique mutatis mutandis le règlement de sécurité du Conseil susmentionné. La haute représentante prend toutes les mesures qui s'imposent pour appliquer ce règlement au sein du SEAE, en vertu de l'article 1er, paragraphe 3.

2. Lorsque les États membres introduisent des informations classifiées portant un marquage national de classification de sécurité dans les structures ou réseaux du SEAE, ce dernier protège ces informations conformément aux règles applicables aux ICUE de niveau équivalent, ainsi que prévu dans les règles applicables en vertu de l'article 3, paragraphe 1.

3. En ce qui concerne la protection des informations sensibles non classifiées, les mesures de sécurité au sein du SEAE doivent être proportionnées à leur sensibilité et/ou à l'incidence sur les intérêts de l'UE de leur divulgation non autorisée.

*Article 4*

**Sécurité physique**

1. Il convient de mettre en place des mesures physiques de sécurité appropriées, et notamment de prendre des dispositions relatives aux contrôles des accès, pour l'ensemble des locaux, bâtiments, bureaux, salles et autres zones du SEAE, y compris les zones où se trouvent les systèmes d'information et de communication traitant des informations classifiées. Ces mesures doivent être prises en tenant compte de la conception et de la planification des bâtiments.

2. Si nécessaire, des mesures physiques de sécurité sont mises en place pour la protection des membres du personnel et des personnes à leur charge.

3. Les mesures visées aux paragraphes 1 et 2 sont proportionnées au risque évalué pesant sur le personnel, les visiteurs, les biens matériels et les informations.

4. Les zones du SEAE où sont stockées des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur, ou équivalent, sont créées en tant que zones sécurisées conformément aux règles applicables en vertu de l'article 3, paragraphe 1, et doivent être approuvées par l'autorité de sécurité compétente au sein du SEAE.

*Article 5*

**Habilitation de sécurité du personnel**

1. L'accès aux informations classifiées et les procédures d'habilitation de sécurité concernant le personnel sont régis par les prescriptions figurant dans les règles applicables en vertu de l'article 3, paragraphe 1.

2. Tous les agents qui, en raison de leurs attributions, peuvent avoir besoin d'accéder à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur, ou équivalent, font l'objet d'une habilitation

[1] Décision 2011/292/UE du Conseil du 31 mars 2011 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'UE (JO L 141 du 27.5.2011, p. 17).

de sécurité du niveau correspondant avant de pouvoir accéder à de telles informations classifiées. Toutefois, les agents locaux ne doivent pas avoir accès aux ICUE, sauf si les conditions prévues dans les règles applicables en vertu de l'article 3, paragraphe 1, en disposent ainsi et en conformité avec elles.

3. Les procédures d'habilitation de sécurité concernant le personnel du SEAE figurent dans les règles applicables en vertu de l'article 3, paragraphe 1. Ces procédures offrent un niveau d'assurance équivalent à celui prévu dans les procédures appliquées par la Commission européenne et le secrétariat général du Conseil.

*Article 6*

**Sécurité des systèmes de communication et d'information**

1. Le SEAE protège les informations traitées dans les systèmes d'information et de communication (ci-après «SIC») contre les menaces pesant sur leur confidentialité, leur intégrité, leur disponibilité, leur authenticité et leur non-répudiation.

2. Tous les SIC traitant des informations classifiées font l'objet d'un processus d'homologation. Le SEAE applique un système de gestion de l'homologation de sécurité en concertation avec le secrétariat général du Conseil et la Commission européenne.

3. Lorsque la protection des ICUE est assurée par des produits cryptographiques, ces produits doivent être agréés par l'autorité d'agrément cryptographique du SEAE, sur recommandation du comité visé à l'article 10, paragraphe 1, de la décision 2010/427/UE du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE, conformément à l'article 10 de la décision 2011/292/UE du Conseil concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'UE.

4. Pour autant que de besoin, la haute représentante institue les autorités compétentes en matière d'assurance de l'information ci-après, en vertu de l'article 3, paragraphe 1:

a) une autorité chargée de l'assurance de l'information;

b) une autorité TEMPEST;

c) une autorité d'agrément cryptographique;

d) une autorité de distribution cryptographique.

5. Pour chaque système, la haute représentante institue les autorités compétentes suivantes, en vertu de l'article 3, paragraphe 1:

a) une autorité d'homologation de sécurité;

b) une autorité opérationnelle chargée de l'assurance de l'information.

*Article 7*

**Sensibilisation et formation en matière de sécurité**

1. La haute représentante veille à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de sensibilisation et de formation en matière de sécurité au sein du SEAE et fait en sorte que les membres du personnel et, s'il y a lieu, les personnes à leur charge, bénéficient d'actions de formation et de sensibilisation proportionnées aux risques inhérents à leur lieu de résidence.

2. Avant de se voir accorder l'accès à des informations classifiées et à intervalles réguliers par la suite, le personnel est informé des responsabilités qui lui incombent en matière de protection des ICUE, conformément aux règles applicables en vertu de l'article 3, paragraphe 1, et reconnait ces responsabilités.

*Article 8*

**Infractions à la sécurité et compromission des informations classifiées**

1. Toute infraction à la sécurité, réelle ou présumée, est immédiatement signalée à la direction de la sécurité du SEAE, qui en informe les autorités compétentes de la Commission, du secrétariat général du Conseil ou des États membres, si nécessaire.

2. Lorsqu'il est avéré ou qu'il existe des motifs raisonnables de supposer que des informations classifiées ont été compromises ou perdues, la direction de la sécurité du SEAE en informe la direction de la sécurité de la Commission européenne, le secrétariat général du Conseil ou les États membres, selon le cas, et prend toutes les mesures nécessaires conformément aux règles applicables en vertu de l'article 3, paragraphe 1.

3. Tout membre du personnel qui enfreint les règles de sécurité énoncées dans la présente décision est passible d'une sanction disciplinaire conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables. Toute personne responsable de la compromission ou de la perte d'informations classifiées est passible de sanctions disciplinaires et/ou peut faire l'objet d'une action en justice conformément aux dispositions législatives et réglementaires applicables.

*Article 9*

**Organisation de la sécurité au sein du SEAE**

1. La haute représentante est l'autorité du SEAE compétente en matière de sécurité. En cette qualité, elle veille en particulier:

a) à ce que les mesures de sécurité fassent l'objet, si nécessaire, d'une coordination avec les autorités compétentes des États membres, du secrétariat général du Conseil, de la Commission européenne et, s'il y a lieu, de pays tiers ou d'organisations internationales sur toutes les questions de sécurité présentant un intérêt pour les activités du SEAE, notamment en ce qui concerne la nature des menaces qui pèsent sur la sécurité de son personnel, de ses biens matériels et des informations qu'il détient, et les conseils sur les moyens de s'en protéger;

b) à ce que les aspects liés à la sécurité soient pleinement pris en compte dès le départ pour l'ensemble des activités du SEAE;

c) à ce que des habilitations de sécurité du personnel de l'UE soient accordées au personnel du SEAE, conformément à l'article 5, paragraphe 2, avant qu'il ne soit autorisé à accéder à des informations classifiées CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou d'un niveau de classification supérieur, ou équivalent;

d) à ce qu'un système de registres relatif à la sécurité soit établi au sein du SEAE, qui garantisse que les informations classifiées soient traitées conformément aux règles applicables en vertu de l'article 3, paragraphe 1, et qui garde une trace de toutes les informations classifiées communiquées par le SEAE à des pays tiers et à des organisations internationales, ainsi que de toutes les informations classifiées reçues de pays tiers ou d'organisations internationales;

e) à ce que les inspections de sécurité visées à l'article 11 soient réalisées;

f) à ce que des enquêtes soient menées sur toute infraction à la sécurité, réelle ou présumée, notamment toute compromission ou perte d'informations classifiées détenues par le SEAE ou provenant de ce dernier, et à ce qu'il soit demandé aux autorités de sécurité compétentes de participer à de telles enquêtes;

g) à ce que des mécanismes et des plans de gestion des incidents et de leurs conséquences soient mis en place, de manière à réagir rapidement et efficacement en cas d'incidents de sécurité;

h) à ce que des mesures appropriées soient prises en cas de non-respect de la présente décision par le personnel.

2. La haute représentante peut, si nécessaire, conclure des accords administratifs, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations classifiées avec des pays tiers ou des organisations internationales, sans préjudice de l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le comité visé à l'article 9, paragraphe 6, sera consulté avant leur conclusion.

3. Le secrétaire général exécutif veille à ce que les mesures physiques et organisationnelles appropriées soient mises en place pour garantir la sécurité du personnel et des visiteurs, des biens matériels et des informations dans l'ensemble des locaux du SEAE. Il est assisté dans sa tâche par le directeur opérationnel et la direction de la sécurité du SEAE.

4. La direction de la sécurité du SEAE est responsable de l'organisation de toutes les questions ayant trait à la sécurité au sein du SEAE. Elle se tient à la disposition de la haute représentante, à laquelle elle peut rendre compte, au besoin, conformément à son mandat. En vertu de l'article 10, paragraphe 3, de la décision 2010/427/UE du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE, la direction de la sécurité est assistée par les services compétents des États membres.

5. Chaque chef de délégation de l'Union est responsable de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures relatives à la sécurité de sa délégation, dont il gère la sécurité du personnel, des visiteurs, des biens matériels et des informations. Il est assisté dans sa mission par la direction de la sécurité du SEAE, par le personnel de la délégation exerçant des tâches et fonctions ayant trait à la sécurité et par le personnel de sécurité en poste, si nécessaire.

6. Un Comité de sécurité est créé par la présente décision. La haute représentante prend conseil auprès du Comité de sécurité, qui examine et évalue toute question de sécurité relevant du champ d'application de la présente décision et émet des recommandations, le cas échéant. Le Comité de sécurité est composé d'experts de la sécurité compétents représentant chaque État membre, le secrétariat général du Conseil et la direction de la sécurité de la Commission européenne. Il est présidé par la haute représentante ou par son délégué désigné et se réunit sur instruction de celle-ci ou à la demande de l'un quelconque de ses membres. Le Comité de sécurité organise ses activités de manière à être en mesure de formuler des recommandations sur des aspects spécifiques de la sécurité entrant dans le champ d'application de la présente décision.

7. Le chef de la direction de la sécurité du SEAE rencontre régulièrement, et aussi souvent que nécessaire, le directeur de la sécurité du secrétariat général du Conseil et le directeur de la direction de la sécurité de la Commission européenne, en vue de s'entretenir de questions présentant un intérêt commun.

*Article 10*

**Sécurité des missions PSDC et du RSUE**

La responsabilité de chaque chef de mission ou du représentant spécial de l'UE (RSUE) au regard de la sécurité de la mission ou de l'équipe est définie dans la décision du Conseil relative à l'établissement de la mission du RSUE et à sa nomination. Chaque chef de mission ou le RSUE peut être assisté par la direction de la sécurité du SEAE pour veiller à ce que la politique approuvée par le Conseil en matière de sécurité du personnel déployé à l'extérieur de l'UE dans le cadre d'une capacité opérationnelle relevant du titre V, chapitre 2, du traité sur l'Union européenne soit dûment mise en œuvre. Il convient pour ce faire de mettre en place les mécanismes de liaison ad hoc.

*Article 11*

**Inspections de sécurité**

1. La haute représentante veille à ce que des inspections de sécurité soient réalisées afin de s'assurer du respect des règles de sécurité et des réglementations protégeant le personnel, les biens matériels et les informations au sein du SEAE, ainsi que dans le cadre des missions prévues au titre V, chapitre 2, du TUE.

2. Le SEAE s'appuie, si nécessaire, sur les compétences techniques existant en la matière dans les États membres, au secrétariat général du Conseil et à la Commission européenne.

3. La haute représentante adopte un programme annuel pour les inspections de sécurité.

*Article 12*

**Planification de la continuité des activités**

La direction de la sécurité du SEAE assiste le secrétaire général exécutif dans la gestion des aspects des processus opérationnels du SEAE se rapportant à la sécurité, dans le cadre de la planification globale de la continuité des activités du SEAE.

*Article 13*

**Entrée en vigueur**

La présente décision entre en vigueur le jour de sa signature.

Fait à Bruxelles, le 15 juin 2011.

*La haute représentante*

C. ASHTON

Council of the European Union

**Brussels, 16 December 2016**
**(OR. en)**

**15643/16**

**CSC 378**

**NOTE**

| | |
|---|---|
| From: | General Secretariat of the Council |
| To: | Delegations |
| Subject: | **Guidelines on Industrial Security** |

Delegations will find attached the "Guidelines on Industrial Security" as approved by the Council Security Committee on 13 December 2016.

**GUIDELINES ON INDUSTRIAL SECURITY**

## I. INTRODUCTION

1. These guidelines, agreed by the Council Security Committee in accordance with paragraph 2 of Annex V to the Council security rules[1] (hereinafter 'CSR'), are designed to support implementation of the CSR, and in particular Article 11 and Annex V thereto.

2. These guidelines also take into account Articles 7 and 22 of the Defence and Security Directive[2].

3. These guidelines lay down specific requirements to ensure the protection of EU classified information (hereinafter 'EUCI') by industrial or other entities in pre-contract negotiations and throughout the life-cycle of classified contracts let by the General Secretariat of the Council (GSC) and in subcontracts let by GSC prime contractors.

4. The GSC will apply these security guidelines when entrusting by contract tasks involving or entailing access to or the handling or storage of EUCI by industrial or other entities.

5. When entrusting by contract tasks involving or entailing access to or the handling or storage of EUCI by a contractor or subcontractor, Member States should use these security guidelines as a benchmark.

6. EU agencies and bodies established under Title V, Chapter 2 of the TEU, Europol and Eurojust should use these security guidelines as a reference for implementing security rules in their own structures.

---

1 Council Decision 2013/488/EU of 23 September 2013 on the security rules for protecting EU classified information (OJ L 274, 15.10.2013, p. 1).

2 Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security (OJ L 216, 20.8.2009, p. 76).

## II. RESPONSIBILITY WITHIN THE GSC

7. Each GSC Authorising Officer, as part of his or her responsibilities as described in the Financial Regulation[3], will ensure that the minimum standards on industrial security set out in Article 11 of and Annex V to the CSR and in these guidelines are referred to in the contract, and where appropriate in the invitation to tender, and complied with when letting classified contracts.

8. To that effect, the Authorising Officer concerned must seek the advice of the GSC Security Office on issues regarding the classified nature of the contract and the elements of the procedure at all stages.

9. In respect of the requirements of these guidelines, the GSC must cooperate closely with the NSA/DSA or any other relevant competent authority of the Member States concerned, in particular concerning Facility Security Clearances (hereinafter 'FSCs') and Personnel Security Clearances (hereinafter 'PSCs'), visit procedures and transportation plans.

## III. PRE-CONTRACTUAL STAGE AND NEGOTIATION OF GSC CLASSIFIED CONTRACTS

***Classified contracts***

10. A classified contract is a contract to be entered into by the GSC with a contractor for the supply of goods, execution of works or provision of services, the performance of which requires or involves access or potential access to or the creation of EUCI.

[3] Regulation (EU, Euratom) No 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 (OJ L 298, 26.10.2012, p. 1).

11. No classified contract may be awarded to industrial or other entities registered in a non-EU Member State which has not concluded a security of information agreement with the EU or entered into an administrative arrangement with the GSC. Should the security of information agreement or administrative arrangement not cover industrial security aspects, a review of the agreement/arrangement is necessary before an entity registered in that non-EU Member State may be awarded a classified contract.

12. Prior to launching an invitation to tender or letting a classified contract, the Authorising Officer, in liaison with the GSC Security Office, must determine the security classification of any information that may be provided to bidders. The Authorising Officer, in liaison with the GSC, will also determine the maximum security classification of any information generated in the performance of the contract, or at least the anticipated volume and type of information to be produced or handled, and the need for a classified Communication and Information System (hereinafter 'CIS'). For that purpose the contracting authority must prepare, in accordance with the 'Policy on creating EUCI'[4], a Security Classification Guide (hereinafter 'SCG') to be used for the performance of the contract.

13. All contractors who are required to handle or store information classified CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET within their facilities, either during the performance of the classified contract itself or during the pre-contractual stage, must hold a Facility Security Clearance (hereinafter 'FSC') at the required level. The following identifies the three scenarios that may arise during the tendering phase for a classified contract involving EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET level:

**a) No access to EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET level during the tendering phase**

When the contract notice, invitation to tender or call for proposals concerns a contract that will involve EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET

[4] 10872/11.

UE/EU SECRET level, but does not require the bidder to handle such information at the tender stage, a bidder not holding an FSC at the required level must not be excluded from the bidding process.

**b) Access to EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET level at the premises of the contracting authority during the tendering phase**

Access will be granted to contractor personnel who are in possession of a Personnel Security Clearance (hereinafter 'PSC') at the required level and who have a need-to know. The contracting authority will verify with the respective NSA/DSA whether an FSC is also required under national laws and regulations at this stage, before such access is granted.

Where EUCI is provided to a bidder at the tender stage, a non-disclosure agreement must be signed, obliging the bidder to handle and protect EUCI provided to him in accordance with the CSR.

**c) Handling or storage of EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET level at the premises of the bidder during the tendering phase**

When the contract notice, invitation to tender or call for proposals requires bidders to handle or store EUCI at their premises, the bidder holds an FSC at the required level. In such circumstances the contracting authority will obtain an assurance from the relevant NSA/DSA that the bidder has been granted an appropriate FSC. Access will be granted to contractor personnel who are in possession of a PSC at the required level and who have a need-to-know.

Where EUCI is provided to a bidder at the tender stage, a non-disclosure agreement must be signed, obliging the bidder to handle and protect EUCI provided to him in accordance with the CSR.

An FSC is not required for access to classified information at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level, either at the tender stage or for the performance of the contract. However, some EU Member States require an FSC for contracts and subcontracts at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level under their national laws and regulations, as listed in Annex III to these guidelines. Such national requirements shall not put additional obligations on other Member States nor exclude bidders or contractors/subcontractors from Member States not having such FSC requirements for access to RESTREINT UE/EU RESTRICTED information for related contracts/subcontracts or a competition for such, while these contracts shall be performed in Member States according to their national laws and regulations.

14. Where an FSC is required for the performance of a classified contract, the contracting authority will submit a request to the contractor's NSA/DSA using a Facility Security Clearance Information Sheet (hereinafter 'FSCIS'); for guidance, an example of an FSCIS[5] is provided in Annex II, Appendix D. The classified contract will not be awarded until the contractor's NSA/DSA has confirmed the bidder's FSC. Response to an FSCIS should be provided within ten working days of the date of the request.

***Subcontracting in classified contracts***

15. The conditions under which a contractor awarded a GSC prime contract may subcontract should be defined in the invitation to tender and in the prime contract documentation. If subcontracting is permitted, then a contractor must obtain written consent from the GSC before subcontracting any parts of a classified contract. No classified subcontract may be awarded to industrial or other entities registered in a non-EU Member State which has not concluded a security of information agreement with the EU or entered into an administrative arrangement with the GSC.

[5] Other forms used may differ from the example provided in these guidelines in their design. However, they must not differ in their content.

## IV. LETTING GSC CLASSIFIED CONTRACTS

16. Upon letting the prime contract, the GSC Security Office will ensure that the obligations of the contractor regarding the protection of EUCI provided to the contractor or generated in the performance of the contract are an integral part of the contract. Contract-specific security requirements may take the form of a Security Aspects Letter (hereinafter 'SAL') (an example of a SAL is provided in Annex II to these guidelines) or of Programme/Project Security Instructions (hereinafter 'PSI').

17. To ensure appropriate security oversight of the contractor, the GSC Security Office will notify and provide a copy of the contract-specific security provisions to the contractor's or subcontractor's NSA/DSA. NSAs/DSAs or any other competent security authority requiring notification about the security provisions of classified contracts at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level only are listed in Annex III to these guidelines.

18. Contracts involving classified information at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level will include a contract security clause making the provisions specified in Annex II, Appendix E to these guidelines binding upon the contractor. For such purpose contracts involving RESTREINT UE/EU RESTRICTED information will include a SAL detailing, as a minimum, the requirements for handling RESTREINT UE/EU RESTRICTED information including information assurance aspects and specific provisions to be satisfied by a contractor under delegation from the contracting authority for the accreditation of the contractor's CIS handling RESTREINT UE/EU RESTRICTED information.

19. When RESTREINT UE/EU RESTRICTED information is provided to bidders or potential contractors such minimum requirements will also be included in tenders or relevant non-disclosure arrangements concluded at the tender stage.

20. Where required by Member States' national laws and regulations, NSAs/DSAs will be responsible for ensuring that contractors or subcontractors under their jurisdiction comply with the applicable security provisions for the protection of RESTREINT UE/EU

RESTRICTED information and should conduct verification visits on contractors' facilities located in their territory. If an NSA/DSA does not have such an obligation, it is the responsibility of the contracting authority to ensure that the required security provisions detailed in Annex II are implemented by the contractor.

***Access to EUCI by contractor and subcontractor personnel***

21. The GSC, as contracting authority, will make sure that the classified contract includes provisions indicating that personnel of a contractor or subcontractor who, for the performance of the classified contract or subcontract, require access to EUCI may be granted such access only if:

    a) their need-to-know has been determined;
    b) they have been granted a PSC at the relevant level for information classified CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET by the respective NSA/DSA or any other competent security authority; and
    c) they have been briefed on the applicable security rules for protecting EUCI, and have acknowledged their responsibilities with regard to protecting such information.

22. If a contractor or subcontractor wishes to employ a national of a non-EU country in a position that requires access to EUCI classified CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET, it is the responsibility of the NSA/DSA or any other competent security authority under whose jurisdiction the contractor or subcontractor falls to begin the security clearance procedure in accordance with national laws and regulations.

## V. VISITS IN CONNECTION WITH CLASSIFIED CONTRACTS

23. Where the GSC, contractors or subcontractors require access to information classified CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET in each other's premises for the performance of a classified contract, visits will be arranged in liaison with the NSAs/DSAs or any other competent security authority concerned.

24. Those visits are subject to the following conditions:
    a) the visit must have an official purpose related to a classified contract let by the GSC;
    b) all visitors must hold a PSC at the required level and have a need-to-know in order to access EUCI provided or generated in the performance of a classified contract let by the GSC.

***Requests for Visits***

25. Visits by contractors to other contractors' facilities, or to GSC premises, that involve access to EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET level are authorised by the following procedure:

    a) the Security Officer of the visitor(s) must complete all the relevant parts of the Request for Visit (RFV) form (an example of the form is provided in Annex II, Appendix C) and submit that request to its NSA/DSA;
    b) the visitor's NSA/DSA will confirm the PSC of the visitor(s) before submitting the RFV to the host facility's NSA/DSA (or the GSC Security Office if the visit is to GSC premises);
    c) the host facility's NSA/DSA (or the GSC Security Office) will reply to the request either authorising or denying the RFV;
    d) an RFV can be considered as approved unless objections are raised five working days prior to the date of the visit.

26. Visits by GSC officials to contractor facilities that involve access to EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET level are authorised by the following process:

a) the visitor(s) must complete all the relevant parts of the RFV form (an example of the form is provided in Annex II, Appendix C), and submit that request to the GSC Security Office;
b) the GSC Security Office will confirm the PSC of the visitor(s) before submitting the RFV to the host facility's NSA/DSA;
c) the host facility's NSA/DSA will reply to the request either authorising or denying the RFV;
d) an RFV can be considered as approved unless objections are raised five working days prior to the date of the visit.

27. An RFV may cover either a single visit or recurring visits. In the case of recurring visits, the RFV can only be valid for up to one year from the start date requested.

28. The validity of any RFV must not exceed the validity of the PSC of the visitor(s).

29. As a general rule an RFV should be submitted to the host facility's competent security authority at least 15 working days prior to the date of the visit.

***Visit procedures***

30. Before permitting the visitor(s) to have access to EUCI, the host facility must have received authorisation from its NSA/DSA or other competent security authority.

31. Visitors must prove their identity upon arrival at the host facility by presenting a valid ID card or passport as indicated in the RFV.

32. The facility hosting the visit must ensure that records are kept of all visitors, including their names, the organisation they represent, the date of expiry of the PSC, the date of the visit and the name(s) of the person(s) visited. Without prejudice to European data-protection rules, such records are to be retained for a period of no less than three years or in accordance with national rules and regulations, as appropriate.

***Visits arranged directly***

33. In the context of specific projects, the relevant NSAs/DSAs and the GSC may agree on a procedure whereby visits for a specific classified contract can be arranged directly between the visitor's Security Officer and the Security Officer of the facility to be visited (an example of the form is provided in Annex II, Appendix C). Such an exceptional procedure will be set out in the PSI or other specific arrangements. In such cases, the procedures in paragraphs 25 to 30 do not apply.

34. Visits involving access or potential access to EUCI at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level will be arranged directly between the sending and receiving entity without the need to follow the procedure described in paragraphs 25 to 30.

## VI. TRANSMISSION AND CARRIAGE OF EUCI

35. The contracting authority must ensure that all transfer and carriage decisions are in accordance with the CSR and with the terms of the classified contract, including the consent of the originator.

***Electronic handling***

36. Electronic handling and transmission of EUCI must be done in accordance with the provisions laid down in Article 10 of and Annexes IV and V to the CSR. These include, *inter alia,* that Communication and Information Systems owned by a contractor and used for handling EUCI for the performance of the contract (hereinafter 'contractor CIS') will be subject to accreditation by the responsible Security Accreditation Authority, that any electronic transmission of EUCI must be protected by cryptographic products approved in accordance with Article 10(6) of the CSR, and that TEMPEST measures must be implemented in accordance with Article 10(5) of the CSR.

37. The security accreditation of contractor CIS handling EUCI at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level and any interconnection thereof may be delegated to the Security Officer of a contractor if permitted by national laws and regulations. Where that task is delegated, it is the responsibility of the contractor to implement the minimum security requirements described in the SAL when handling RESTREINT UE/EU RESTRICTED information on its CIS. However, the relevant NSAs/DSAs/SAAs must retain responsibility for the protection of RESTREINT UE/EU RESTRICTED information handled by the contractor and the right to inspect the security measures taken by the contractors. In addition, the contractor will provide to the contracting authority and, where nationally required the competent national SAA, a statement of compliance certifying that the contractor CIS and respective interconnections have been accredited for handling EUCI at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level[6].

[6] Minimum requirements for CIS handling EUCI at R-UE/EU-R level are laid down in Annex II, Appendix E.

***Carriage by commercial couriers***

38. Carriage of EUCI by commercial couriers, where necessary for the performance of the contract, must be in accordance with the 'Guidelines on the carriage of EUCI by commercial couriers'[7].

***Hand carriage of EUCI***

39. Hand carriage of EUCI at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level by contractor personnel is permitted provided that contractors comply with the following instructions:

a) the envelope/package used must be opaque and bear no indication of the classification of its contents;
b) EUCI must not leave the possession of the bearer; and
c) the envelope/package must not be opened *en route* and the EUCI must not be read in public places.

40. Hand carriage of EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL and SECRET UE/EU SECRET level by contractor personnel will be arranged between the sending and receiving entities and must comply with the following minimum standards:

a) the EUCI must be carried in a double envelope/package;
b) the outer envelope/package must be secured and bear no indication of the classification of its contents, while the inner envelope must bear the level of classification;
c) EUCI must not leave the possession of the bearer;

[7] 5385/13.

d) the envelope/package must not be opened *en route* and the EUCI must not be read in public places;

e) a lockable briefcase or similar approved container must be of such size and weight that it can be retained at all times in the personal possession of the bearer and not be consigned to a baggage hold;

f) the courier must carry a courier certificate issued by his/her competent security authority authorising the courier to carry the classified consignment as identified.

41. Additional precautions must be taken when CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL information is carried internationally by contractor personnel:

a) the courier must be responsible for the safe custody of the classified material carried until such time as it has been handed over to the consignee. In the event of a breach of security, the consignor's NSA/DSA may request that the authorities in the country in which the breach occurred carry out an investigation, report their findings and take legal or other action as appropriate;

b) the courier must be briefed on all the security obligations to be observed during carriage and must sign a relevant acknowledgement;

c) the instructions for the courier must be attached to the courier certificate;

d) the courier must also be provided with a description of the consignment and an itinerary;

e) the documents must be returned to the issuing NSA/DSA upon completion of the journey(s) or be kept available at the company for monitoring purposes;
if customs, immigration authorities or border police ask to examine and inspect the consignment, they must be permitted to open and observe sufficient parts of the consignment so as to determine that it does not contain material other than that which is declared;

f) customs authorities may be advised by the appropriate national authorities of the impending consignment and should be urged to honour the official authority of the shipping documents and of the authorisation documents carried by the courier;

g) if a consignment is opened by customs, this should be done out of sight of unauthorised persons and in the presence of the courier where possible. The consignment must be repacked and the authorities conducting the inspection should be asked to reseal the consignment and confirm in writing that it was opened by them.

42. The dispatching authority/facility must inform the receiving authority/facility of the details (e.g. reference, classification, expected time of arrival, name of courier) prior to the hand carriage taking place.

## VII. BUSINESS CONTINUITY PLANNING

43. The GSC, as contracting authority, will ensure that the classified contract obliges the contractor to set out contingency plans for protecting EUCI handled in connection with the performance of the classified contract in emergency situations, as well as to put in place preventive and recovery measures in the context of business continuity planning (hereinafter 'BCP') to minimise the impact of incidents in relation to the handling and storage of EUCI. The contractor must inform the GSC of its BCP.

**ARTICLE ON SECURITY IN THE FRAMEWORK CONTRACT**
**for contracts involving EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET level**

21.2 The contractor or subcontractor, and their personnel, must be security cleared to the appropriate level where:

a) the contract or subcontract involves or entails access to, or handling and/or storage of information classified CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or SECRET UE/EU SECRET, for which a Facility Security Clearance is required;

b) for the performance of a classified contract, contractor or subcontractor personnel require access to information classified CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIEL or SECRET UE/EU SECRET, for which a Personnel Security Clearance is required;

c) for the performance of a contract, contractor or subcontractor personnel are employed in circumstances where they may have access to information classified CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or above, for which a Personnel Security Clearance is required;

d) for the performance of the contract, contractor or subcontractor personnel have access to secured areas or are involved in the technical operation or maintenance of communications and information systems containing information classified CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL or above, for which a Personnel Security Clearance is required.

21.3 The contractor or his personnel and, where applicable their subcontractors, must comply with Council Decision 2013/488/EU of 23 September 2013 on the security rules for protecting EU classified information[8]; with the security requirements provided for in the Security Aspects Letter (hereinafter 'SAL'); and with any additional instructions from the Council's Security Office. Should the contractor fail to comply with any of those rules, requirements or instructions, the GSC may, without prejudice to any indemnity due by the contractor to the GSC, terminate the specific contract with immediate effect to the contractor. In those circumstances, no costs or compensation relating to such termination will be due by the GSC to the contractor.

[8] OJ L 274, 15.10.2013, p. 1.

**ARTICLE ON SECURITY IN THE FRAMEWORK CONTRACT**
**for contracts involving EUCI at RESTREINT UE /EU RESTRICTED level only**

[21.2] The contractor must handle and protect information classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED in accordance with the requirements stated in the SAL.

[21.3] The GSC or competent national security authorities, where required by national laws and regulations, must be entitled to conduct verification visits on the contractor's facilities to ensure compliance with these requirements.

**[Annex 4 (to the Framework Contract)]**

**SECURITY ASPECTS LETTER (SAL)**

**[Model]**

**APPENDIX A**

## SECURITY REQUIREMENTS

*The contracting authority must include the following security requirements in the SAL. Some clauses may not be applicable to the contract and are indicated by brackets.*

*The clauses listed are not an exhaustive list, and additional clauses may be added depending on the nature of the classified contract.*

**GENERAL CONDITIONS** [*note: applicable to all classified contracts*]

1. This Security Aspects Letter (SAL) is an integral part of the classified contract [or subcontract] and describes contract-specific security requirements. Non-compliance with these requirements may constitute sufficient grounds for termination of the contract.

2. Classified information generated for the performance of the contract must be marked as EU classified information (EUCI) as determined in the Security Classification Guide (SCG) in Appendix B to this letter.

3. Regarding EUCI created and handled for the performance of the classified contract, the rights incumbent on the originator are exercised by the GSC, as the contracting authority.

4. Without the written consent of the contracting authority, the contractor or subcontractor must not make use of any information or material furnished by the contracting authority or produced on behalf of the contracting authority other than for the purpose of the contract.

5. All security breaches related to EUCI must be investigated. Security breaches are to be reported to the contracting authority as soon as is practicable. The contractor or subcontractor must immediately report to his responsible NSA/DSA and, where permitted by its national laws and regulations, to the GSC Security Office all cases in which it is known or there is reason to suspect that EUCI provided or generated pursuant to the contract has been lost or disclosed to unauthorised persons.

6. Upon termination of the contract, the contractor or subcontractor must return any EUCI held by him to the contracting authority as soon as possible. Where practicable, in accordance with national laws and regulations, and with the prior agreement of and under instruction from the GSC Security Office, EUCI may be destroyed by the contractor or subcontractor instead of being returned. EUCI must be destroyed in such a way that it cannot be reconstructed in whole or in part.

7. Where the contractor or subcontractor is authorised to retain EUCI after termination or conclusion of the contract, the EUCI must continue to be protected in accordance with the Council security rules[9].

8. Electronic handling, processing and transmission of EUCI must be done in accordance with the provisions laid down in Article 10 of and Annexes IV and V to the Council security rules (hereinafter 'CSR'). These include, *inter alia*, that Communication and Information Systems (hereinafter 'CIS') owned by the contractor and used for handling EUCI for the purpose of the contract (hereinafter 'contractor CIS') must be subject to accreditation[10]; that any electronic transmission of EUCI must be protected by cryptographic products approved in accordance with Article 10(6) CSR; and that TEMPEST measures must be implemented in accordance with Article 10(5) CSR.

---

[9] Council Decision 2013/488/EU of 23 September 2013 on the security rules for protecting EU classified information (OJ L 274, 15.10.2013, p. 1).

[10] The party undertaking the accreditation will have to provide a statement of compliance to the contracting authority (the GSC Security Office) in co-ordination with the relevant national Security Accreditation Authority.

9. The contractor or subcontractor will inform the GSC of Business Contingency Plans (BCP) for protecting EUCI handled in the performance of the classified contract in emergency situations and will put in place preventive and recovery measures in the context of BCP to minimise the impact of incidents in relation to the handling and storage of EUCI.

**CONTRACTS REQUIRING ACCESS TO INFORMATION CLASSIFIED RESTREINT UE/EU RESTRICTED**

10. A Personnel Security Clearance (PSC) is not required. However, RESTREINT UE/EU RESTRICTED information or material must only be accessible to contractor personnel requiring such information for the performance of the contract (need-to-know principle), who have been briefed by the contractor's Security Officer on their responsibilities and on the consequences of any compromise or breach of security of such information, and have acknowledged in writing the consequences of a failure to protect EUCI.

11. Except where the contracting authority has given its written consent, the contractor or subcontractor must not provide access to RESTREINT UE/EU RESTRICTED information or material to any entity or person other than those of his personnel who have a need-to-know.

12. The contractor or subcontractor must maintain the security classification markings of classified information generated by or provided during the performance of a contract and must not declassify information without the written consent of the contracting authority.

13. Information or material classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED must be stored in locked office furniture when not in use. When in transit documents must be carried inside an opaque envelope. The documents must not leave the possession of the bearer and they must not be opened *en route* or read in public places.

14. The contractor or subcontractor may transmit documents classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED to the GSC using commercial courier companies, postal services, hand carriage or electronic means. To this end, the contractor or subcontractor must follow the Programme Security Instructions (PSI) issued by the GSC.

15. When no longer required, documents classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED must be destroyed in such a way that it cannot be reconstructed in whole or in part.

16. The security accreditation of contractor CIS handling EUCI at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level and any interconnection thereof may be delegated to the Security Officer of a contractor if permitted by national laws and regulations. Where that delegation is exercised, the NSAs/DSAs/SAAs must retain responsibility for the protection of RESTREINT UE/EU RESTRICTED information handled by the contractor and the right to inspect the security measures taken by the contractor. In addition, the contractor will provide to the contracting authority and, where nationally required, the competent national SAA a statement of compliance certifying that the contractor CIS and respective interconnections have been accredited for handling EUCI at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level.

**HANDLING OF INFORMATION CLASSIFIED RESTREINT UE/EU RESTRICTED**

**IN COMMUNICATION AND INFORMATION SYSTEMS (CIS)**

17. Minimum requirements for CIS handling EUCI at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level are laid down in Appendix E to this SAL.

**CONDITIONS UNDER WHICH THE CONTRACTOR MAY SUBCONTRACT**

18. The contractor must obtain permission from the GSC, as contracting authority, before subcontracting any parts of a classified contract.

19. No subcontract may be awarded to companies registered in a non-EU Member State which has not concluded a security of information agreement with the EU or an administrative arrangement with the GSC.

20. Where the contractor has let a subcontract, the security provisions of the contract will apply *mutatis* mutandis to the subcontractor(s) and their personnel. In such case, it is the responsibility of the contractor to ensure that all subcontractors apply these principles to their own subcontracting arrangements.

21. The contractor may not release any EUCI to a subcontractor without the prior written approval of the contracting authority. If transmission of EUCI to subcontractors will be frequent or routine, then the contracting authority may issue an approval to cover a specified length of time (e.g. 12 months) or the duration of the subcontract.

**VISITS**

*If the standard RFV procedure is to be applied for visits involving EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL and SECRET UE/EU SECRET level, then the contracting authority must include paragraphs 22, 23 and 24 and delete paragraph 25. If visits involving EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL and SECRET UE/EU SECRET level are arranged directly between the sending and receiving establishments, then the contracting authority must delete paragraphs 23 and 24 and only include paragraph 25.*

22. Visits involving access or potential access to EUCI at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level will be arranged directly between the sending and receiving establishments without the need to follow the procedure described in paragraphs 23 to 25 hereafter.

[23. Visits involving access or potential access to EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL and SECRET UE/EU SECRET level must be subject to the following procedure:

a) the Security Officer of the visitor(s) must complete all the relevant parts of the RFV form (Appendix C) and submit that request to its NSA/DSA;
b) the NSA/DSA of the visitor(s) will confirm the PSC of the visitor(s) before submitting the RFV to the host facility's NSA/DSA (or the GSC Security Office if the visit is to GSC premises);
c) the host facility's NSA/DSA (or the GSC Security Office) will reply either authorising or denying the RFV;
d) an RFV can be deemed approved unless objections are raised five working days prior to the date of the visit.]

[24. Before permitting the visitor(s) to have access to EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL and SECRET UE/EU SECRET level, the host facility must have received authorisation from its NSA/DSA.]

[25. Visits involving access or potential access to EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL and SECRET UE/EU SECRET level will be arranged directly between the sending and receiving establishments (an example of the form that may be used for this purpose is provided in Appendix C).]

26. Visitors must prove their identity upon arrival at the host facility by presenting a valid ID card or passport.

27. The facility hosting the visit must ensure that records are kept of all visitors, including their names, the organisation they represent, the date of expiry of the PSC (if applicable), the date of the visit and the name(s) of the person(s) visited. Without prejudice to European data-protection rules, such records are to be retained for a period of no less than three years or in accordance with national rules and regulations, as appropriate.

**ASSESSMENT VISITS**

28. The GSC Security Office may, in cooperation with the relevant NSA/DSA, conduct visits at contractors' or subcontractors' facilities to verify proper implementation of the security requirements for handling EUCI.

**SECURITY CLASSIFICATION GUIDE**

29. A list of all the items in the contract which are classified or to be classified in the course of the performance of the contract and the rules for so doing are contained in the Security Classification Guide (hereinafter 'SCG'). The SCG is an integral part of this contract and can be found in Appendix B to this Annex.

**APPENDIX B**

## SECURITY CLASSIFICATION GUIDE

[specific text to be adjusted depending on the object of the contract]

**APPENDIX C**

**REQUEST FOR VISIT**

**(MODEL)**

DETAILED INSTRUCTIONS FOR COMPLETION OF REQUEST FOR VISIT

(The application must be submitted in English only)

| | |
|---|---|
| **HEADING** | Check boxes for visit type, information type, and indicate how many sites are to be visited and the number of visitors. |
| **4. ADMINISTRATIVE DATA** | To be completed by requesting NSA/DSA). |
| **5**. **REQUESTING ORGANISATION OR INDUSTRIAL FACILITY** | Give full name and postal address.<br><br>Include city, state and post code as applicable. |
| **6. ORGANISATION OR INDUSTRIAL FACILITY TO BE VISITED** | Give full name and postal address. Include city, state, post code, telex or fax number (if applicable), telephone number and e-mail. Give the name and telephone/fax numbers and e-mail of your main point of contact or the person with whom you have made the appointment for the visit.<br><br>Remarks:<br><br>1) Giving the correct post code (zip code) is important because a company may have various different facilities.<br><br>2) When applying manually, Annex 1 can be used when two or more facilities have to be visited in connection with the same subject. When an Annex is used, item 3 should state: "SEE ANNEX 1, NUMBER OF FAC.:.." (state number of facilities). |

| | |
|---|---|
| **7. DATES OF VISIT** | Give the actual date or period (date-to-date) of the visit in the format 'day - month - year'. Where applicable, give an alternate date or period in brackets. |
| **8. TYPE OF INITIATIVE** | Specify whether the visit has been initiated by the requesting organisation or facility or by invitation of the facility to be visited. |
| **9. THE VISIT RELATES TO:** | Specify the full name of the project, contract or call for tender using commonly used abbreviations only. |
| **10. SUBJECT TO BE DISCUSSED/**<br><br>**JUSTIFICATION** | Give a brief description of the reason(s) for the visit. Do not use unexplained abbreviations.<br><br>Remarks:<br><br>In the case of recurring visits this item should state 'Recurring visits' as the first words in the data element (e.g. Recurring visits to discuss_____) |
| **11. ANTICIPATED LEVEL OF CLASSIFIED INFORMATION TO BE INVOLVED** | State SECRET UE/EU SECRET (S-UE/EU-S)<br><br>or<br><br>CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL (C-UE/EU-C) as appropriate. |
| **12. PARTICULARS OF VISITOR** | Remark: when more than two visitors are involved in the visit, Annex 2 should be used. |
| **13. THE SECURITY OFFICER OF THE REQUESTING ENTITY** | This item requires the name, telephone number, fax number and e-mail of the requesting facility's Security Officer. |

| | |
|---|---|
| **14. CERTIFICATION OF SECURITY CLEARANCE** | This field is to be completed by the certifying authority.<br><br>Notes for the certifying authority:<br><br>a. Give name, address, telephone number, fax number and e-mail (can be pre-printed).<br><br>b. This item should be signed and stamped (if applicable). |
| **15. REQUESTING SECURITY AUTHORITY** | This field is to be completed by the NSA/DSA.<br><br>Note for the NSA/DSA:<br><br>a. Give name, address, telephone number, fax number and e-mail (can be pre-printed).<br><br>b. This item should be signed and stamped (if applicable). |

All fields must be completed and the form submitted via Government-to-Government channels[11]

# REQUEST FOR VISIT

**(MODEL)**

**TO:** _____

| **1. TYPE OF VISIT REQUEST** | **2. TYPE OF INFORMATION** | **3. SUMMARY** |
|---|---|---|
| ☐ Single<br>☐ Recurring<br>☐ Emergency<br>☐ Amendment<br>☐ Dates<br>☐ Visitors<br>☐ Facility<br>For an amendment, insert the NSA/DSA original RFV Reference No_____ | ☐ C-UE/EU-C<br>☐ S-UE/EU-S | No of sites: _____<br>No of visitors: _____ |
| **4. ADMINISTRATIVE DATA:** | | |

[11] If it has been agreed that visits involving access or potential access to EUCI at CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL and SECRET UE/EU SECRET level can be arranged directly, the completed form can be submitted directly to the Security Officer of the establishment to be visited.

| | |
|---|---|
| Requester:<br><br>To: | NSA/DSA RFV Reference No_____<br><br>Date *(dd/mm/yyyy)*: _____/_____/_____ |

**5. REQUESTING ORGANISATION OR INDUSTRIAL FACILITY:**

NAME:

POSTAL ADDRESS:

E-MAIL ADDRESS:

FAX NO: TELEPHONE NO:

**6. ORGANISATION(S) OR INDUSTRIAL FACILITY(IES) TO BE VISITED *(Annex 1 to be completed)***

**7. DATE OF VISIT *(dd/mm/yyyy)*: FROM _____/_____/_____ TO _____/_____/_____**

**8. TYPE OF INITIATIVE:**

☐ Initiated by requesting organisation or facility

☐ By invitation of the facility to be visited

**9. THE VISIT RELATES TO CONTRACT:**

**10. SUBJECT TO BE DISCUSSED/REASONS/PURPOSE (Include details of host entity and any other relevant information. Abbreviations should be avoided):**

| |
|---|
| |
| **11. ANTICIPATED HIGHEST CLASSIFICATION LEVEL OF INFORMATION/MATERIAL OR SITE ACCESS TO BE INVOLVED:** |
| **12. PARTICULARS OF VISITOR(S)** ***(Annex 2 to be completed)*** |
| **13. THE SECURITY OFFICER OF THE REQUESTING ORGANISATION OR INDUSTRIAL FACILITY:**<br><br>NAME:<br><br>TELEPHONE NO:<br><br>E-MAIL ADDRESS:<br><br>SIGNATURE: |

**14. CERTIFICATION OF SECURITY CLEARANCE LEVEL:**

NAME:

ADDRESS:

STAMP

TELEPHONE NO:

E-MAIL ADDRESS:

SIGNATURE: DATE *(dd/mm/yyyy)*: _____/_____/_____

**15. REQUESTING NATIONAL SECURITY AUTHORITY/DESIGNATED SECURITY AUTHORITY:**

NAME:

ADDRESS:

STAMP

TELEPHONE NO:

E-MAIL ADDRESS:

SIGNATURE: DATE *(dd/mm/yyyy)*: _____/_____/_____

**16. REMARKS *(Mandatory justification required in the case of an emergency visit)*:**

# ORGANISATION(S) OR INDUSTRIAL FACILITY(IES) TO BE VISITED

1.

NAME:

ADDRESS:

TELEPHONE NO:

FAX NO:

NAME OF POINT OF CONTACT:

E-MAIL:

TELEPHONE NO:

NAME OF SECURITY OFFICER OR

SECONDARY POINT OF CONTACT:

E-MAIL:

TELEPHONE NO:

2.

NAME:

ADDRESS:

TELEPHONE NO:

FAX NO:

| |
|---|
| NAME OF POINT OF CONTACT:<br><br>E-MAIL:<br><br>TELEPHONE NO:<br><br>NAME OF SECURITY OFFICER OR<br><br>SECONDARY POINT OF CONTACT:<br><br>E-MAIL:<br><br>TELEPHONE NO: |
| 3.<br><br>NAME:<br><br>ADDRESS:<br><br>TELEPHONE NO:<br><br>FAX NO:<br><br>NAME OF POINT OF CONTACT:<br><br>E-MAIL:<br><br>TELEPHONE NO:<br><br>NAME OF SECURITY OFFICER OR<br><br>SECONDARY POINT OF CONTACT:<br><br>E-MAIL:<br><br>TELEPHONE NO: |
| 4.<br><br>NAME: |

ADDRESS:

TELEPHONE NO:

FAX NO:

NAME OF POINT OF CONTACT:

E-MAIL:

TELEPHONE NO:

NAME OF SECURITY OFFICER OR

SECONDARY POINT OF CONTACT:

E-MAIL:

TELEPHONE NO:

***(Continue as required)***

# PARTICULARS OF VISITOR(S)

1.

SURNAME:

FIRST NAMES *(as per passport)*:

DATE OF BIRTH *(dd/mm/yyyy)*:____/____/____

PLACE OF BIRTH:

NATIONALITY:

SECURITY CLEARANCE LEVEL:

PP/ID NUMBER:

POSITION:

COMPANY/ORGANISATION:

2.

SURNAME:

FIRST NAMES *(as per passport)*:

DATE OF BIRTH *(dd/mm/yyyy)*:____/____/____

PLACE OF BIRTH:

NATIONALITY:

| |
|---|
| SECURITY CLEARANCE LEVEL:<br><br>PP/ID NUMBER:<br><br>POSITION:<br><br>COMPANY/ORGANISATION: |
| 3.<br><br>SURNAME:<br><br>FIRST NAMES *(as per passport)*:<br><br>DATE OF BIRTH *(dd/mm/yyyy)*:____/____/____<br><br>PLACE OF BIRTH:<br><br>NATIONALITY:<br><br>SECURITY CLEARANCE LEVEL:<br><br>PP/ID NUMBER:<br><br>POSITION:<br><br>COMPANY/ORGANISATION: |

4.

SURNAME:

FIRST NAMES *(as per passport)*:

DATE OF BIRTH *(dd/mm/yyyy)*:____/____/____

PLACE OF BIRTH:

NATIONALITY:

SECURITY CLEARANCE LEVEL:

PP/ID NUMBER:

POSITION:

COMPANY/ORGANISATION:

***(Continue as required)***

**APPENDIX D**

**FACILITY SECURITY CLEARANCE INFORMATION SHEET (FSCIS)**

**(MODEL)**

## 1. INTRODUCTION

1.1 Attached is a sample Facility Security Clearance Information Sheet (hereinafter 'FSCIS') for the rapid exchange of information between the National Security Authority or Designated Security Authority (hereinafter 'NSA/DSA'), other competent national security authorities and the GSC (as contracting authority) with regard to the Facility Security Clearance (hereinafter 'FSC') of a facility involved in classified tenders, contracts or subcontracts.

1.2 The FSCIS is valid only if stamped by the relevant NSA/DSA or other competent authority.

1.3 The FSCIS is divided into a request and reply section and can be used for the purposes identified above or for any other purposes for which the FSC status of a particular facility is required. The reason for the enquiry must be identified by the requesting NSA/DSA in field 7 of the request section.

1.4 The details contained in the FSCIS are not normally classified; accordingly, when an FSCIS is to be sent between the respective NSAs/DSAs/GSC this should preferably be done by electronic means.

1.5 NSAs/DSAs should make every effort to respond to an FSCIS request within ten working days.

1.6 Should any classified information be transferred or a contract awarded in relation to this assurance, the issuing NSA/DSA must be informed.

**Procedures and Instructions for the**

**use of the Facility Security Clearance Information Sheet (FSCIS)**

These detailed instructions are for the NSA/DSA or GSC contracting authority that completes the FSCIS. The request should preferably be typed in capital letters

| | |
|---|---|
| **HEADER** | The requester inserts full NSA/DSA and country name. |
| **1. REQUEST TYPE** | The requesting contracting authority selects the appropriate checkbox for the type of FSCIS request. Include the level of security clearance requested. The following abbreviations should be used:<br><br>SECRET UE/EU SECRET = S-UE/EU-S<br><br>CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL = C-UE/EU-C<br><br>CIS = Communication and information systems for processing classified information |
| **2. SUBJECT DETAILS** | Fields 1 to 6 are self-evident.<br><br>In field 4 the standard two-letter country code should be used. Field 5 is optional. |
| **3. REASON FOR REQUEST** | Give the specific reason for the request, provide project indicators, number of contract or invitation to tender. Please specify the need for storage capability, CIS classification level, etc.<br><br>Any deadline/expiry/award dates which may have a bearing on the completion of an FSC should be included. |
| **4. REQUESTING NSA/DSA** | State the name of the actual requester (on behalf of the NSA/DSA) and the date of the request in number format (dd/mm/yyyy). |
| **5. REPLY SECTION** | Fields 1-5: select appropriate fields.<br><br>Field 2: if an FSC is in progress, it is recommended to give the requester an |

| | |
|---|---|
| | indication of the required processing time (if known).<br><br>Field 6:<br><br>a) Although validation differs by country or even by facility, it is recommended that the expiry date of the FSC be given.<br><br>b) In cases where the expiry date of the FSC assurance is indefinite, this field may be crossed out.<br><br>c) The requester is responsible for applying for a renewal of the FSC. |
| **6. REMARKS** | May be used for additional information with regard to the FSC, the facility or the foregoing items. |
| **7. ISSUING NSA/DSA** | State the name of the providing authority (on behalf of the NSA/DSA) and the date of the reply in number format (dd/mm/yyyy). |

**FACILITY SECURITY CLEARANCE INFORMATION SHEET (FSCIS)**

**(MODEL)**

All fields must be completed and the form communicated via Government-to-Government or Government-to-international organisation channels

**REQUEST FOR A FACILITY SECURITY CLEARANCE ASSURANCE**

**TO: _____**

***(NSA/DSA Country name)***

Please complete the reply boxes, where applicable:

[ ] Provide an FSC assurance at the level of: [ ] S-UE/EU-S [ ] C-UE/EU-C

for the facility listed below

[ ] Including safeguarding of classified material/information

[ ] Including Communication and Information Systems (CIS) for processing classified information

[ ] Initiate the process of obtaining an FSC up to and including the level of .....… with …….level of safeguarding and ……level of CIS, if the facility does not currently hold these levels of capabilities.

Confirm accuracy of the details of the facility listed below and provide corrections/additions as required.

1. Full facility name: Corrections/Additions:

…….. ……..…….

2. Full facility address:

…….. …….

3. Postal address(if different from 2)

…….. …….

4. Zip/post code/city/country

……... …….…….

5. Name of the Security Officer

…….....

...…….……..….

6. Telephone/Fax/E-mail of the Security Officer

…….. …….…….

7. This request is made for the following reason(s): (provide details of the pre-contractual stage, contract, subcontract, programme/project, etc.)

…….....……

Requesting NSA/DSA/EU contracting authority: Name: …… Date:(dd/mm/yyyy) ……

**REPLY (within ten working days)**

This is to certify that:

1. [ ] the abovementioned facility holds an FSC up to and including the level of [ ] S-UE/EU-S

[ ] C-UE/EU-C.

2. The abovementioned facility has the capability to safeguard classified information/material:

[ ] yes, level: ……. [ ] no.

3. the abovementioned facility has accredited/authorised CIS:

[ ] yes, level: ……. [ ] no.

4. [ ] in relation to the abovementioned request, the FSC process has been initiated. You will be informed

when the FSC has been established or refused.

5. [ ] the abovementioned facility does not hold an FSC.

6. This FSC assurance expires on: ……. (*dd/mm/yyyy*), or as advised otherwise by the NSA/DSA. In the case of earlier invalidation or any changes to the information listed above, you will be informed.

7. Remarks:

.....…….....……
…

*Issuing NSA/DSA Name: ……* *Date:(dd/mm/yyyy)……*

**APPENDIX E**

**Minimum requirements for protection of EUCI in electronic form at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level handled in the contractor's CIS**

***General***

1. The contractor must be responsible for ensuring that the protection of RESTREINT UE/EU RESTRICTED classified information is in compliance with the minimum security requirements as stated within this security clause and any other additional requirements advised by the Contracting Authority or, if applicable, with the National Security Authority (NSA) or Designated Security Authority (DSA).

2. It is the responsibility of the contractor to implement the security requirements identified in this document.

3. For the purpose of this document a communication and information system (CIS) covers all equipment used to handle, store and transmit EUCI, including workstations, printers, copiers, fax, servers, network management system, network controllers and communications controllers, laptops, notebooks, tablet PCs, smart phones and removable storage devices like USB-sticks, CDs, SD-cards, etc.

4. Special equipment like cryptographic products must be protected in accordance with its dedicated Security Operating Procedures (SecOPs).

5. Contractors must establish a structure responsible for the security management of the CIS handling information classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED and appoint a responsible Security Officer of the facility.

6. The use of privately-owned equipment of contractor’s personnel (hardware and software) or processing RESTREINT UE/EU RESTRICTED classified information is not permitted.

7. Accreditation of the contractor's CIS handling information classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED must be approved by the Member State's Security Accreditation Authority (SAA) or delegated to the Security Officer of the contractor as permitted by national laws and regulations.

8. Only information classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED encrypted using approved cryptographic products may be handled, stored or transmitted (wired or wireless) like any other unclassified information under the contract. These cryptographic products must be approved by the EU or a Member State.

9. External facilities involved in the maintenance/repair work must be obliged, on a contractual basis, to comply with the applicable provisions for handling of information classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED as set out in this document.

10. At the request of the contracting authority or relevant NSA/DSA/SAA, the contractor must provide evidence of compliance with the Contract Security Clause. If also requested, contractors will permit an audit and inspection of the contractor's processes and facilities by representatives of the contracting authority, the NSA/DSA/SAA, or the relevant EU security authority in order to ensure compliance with these requirements.

***Physical Security***

11. Areas in which CIS are used to display, store, process or transmit RESTREINT UE/EU RESTRICTED information or areas housing servers, network management system, network controllers and communications controllers for such CIS should be established as separate and controlled areas with an appropriate access control system. Access to these separate and controlled areas should be limited to only specifically authorised persons. Without prejudice to paragraph 8 equipment as described in paragraph 3 has to be stored in such separate and controlled areas.

12. Security mechanisms and/or procedures must be implemented to regulate the introduction or connection of removable computer storage media (for example, USB, mass storage devices, CD-RWs) to components on the CIS.

***Access to CIS***

13. Access to contractor's CIS handling EUCI is based on a strict need to know principle and authorisation of personnel.

14. All CIS must have up to date lists of authorised users and an authentication of all users at the start of each processing session.

15. Passwords, which are part of most identification and authentication security measures must be a minimum of 9 characters long and must include numeric and "special" characters (if permitted by the system) as well as alphabetic characters. Passwords must be changed at least every 180 days. Passwords must be changed as soon as possible if they have or are suspected to have been compromised or disclosed to an unauthorised person.

16. All CIS must have internal access controls to prevent unauthorised users from accessing or modifying information classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED and from modifying system and security controls. Users are to be automatically logged off the CIS if their terminals have been inactive for some predetermined period of time, or CIS must activate a password protected screen saver after 15 minutes of inactivity.

17. Each user of the CIS is allocated a unique user account and ID. User accounts will be automatically locked after at least 5 successive incorrect login attempts.

18. All users of the CIS must be made aware of their responsibilities and the procedures to be followed to protect information classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED on the CIS. The responsibilities and procedures to be followed must be documented and acknowledged by users in writing.

19. Security Operating Procedures are available for the Users and Administrators and include security roles descriptions and associated list of tasks, instructions and plans.

***Accounting, Audit and Incident Response***

20. Any access to the CIS are logged.

21. The following events must be recorded:

    a) all log on attempts whether successful or failed;
    b) log off (including time out where applicable);
    c) creation, deletion or alteration of access rights and privileges; and
    d) creation, deletion or alteration of passwords.

22. For all of the events listed above at least the following information must be communicated:

    a) type of event;
    b) user ID;
    c) date and time; and
    d) device ID.

23. The accounting records should support the capability to be examined by a Security Officer for potential security incidents and that they can be used to support any legal investigations in the event of a security incident. All security records should be regularly checked to identify potential security incidents. The accounting records must be protected from unauthorised deletion or modification.

24. The contractor has established a response strategy to deal with security incidents. Users and Administrators are instructed how to react to incidents, how to report incidents and what to do in case of emergencies.

25. The compromise or suspected compromise of information classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED must be reported to the Contracting Authority. The report must contain a description of the information involved and a description of the circumstances of the (suspected) compromise. All users of the CIS must be made aware of how to report any actual or suspected security incident to the Security Officer.

***Networking & Interconnection***

26. When a contractor CIS that handles information classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED is interconnected to a CIS that is not accredited, this leads to a significant increase in threat to both the security of the CIS and the RESTREINT UE/EU RESTRICTED classified information handled by that CIS. This includes the internet, other public or private CIS such as other CIS owned by the contractor or its subcontractors. In this case, the contractor must perform a risk assessment to identify the additional security requirements that need to be implemented as part of the security accreditation process. The contractor will provide to the contracting authority and where nationally required, the competent SAA a statement of compliance certifying that the contractor CIS and respective interconnection have been accredited for handling EUCI at RESTREINT UE/EU RESTRICTED.

27. Remote access from others systems to LAN services (e.g., remote access to e-mail and remote SYSTEM support) are prohibited unless special security measures are implemented and agreed by the Contracting Authority and where nationally required, approved by the competent SAA.

***Configuration Management***

28. A detailed hardware and software configuration, as reflected in the accreditation/approval documentation (including system and network diagrams) is available and regularly maintained.

29. Configuration checks are carried out by the Security Officer of the Contractor on hardware and software to ensure that unauthorised hardware and software has not been introduced.

30. Changes to the contractor CIS configuration are assessed for their security implications and must be approved by the Security Officer and where nationally required, the SAA.

31. The system is scanned for the presence of security vulnerabilities at least quarterly. Software must be implemented allowing detection of malware. Such software must be kept up-to-date. If possible, the software should have a national or recognised international approval, otherwise it should be a widely accepted industry standard.

32. The contractor must develop a Business Continuity Plan. Back-up procedures are established addressing the following:

a) frequency of back-ups;
b) storage requirements on-site (fireproof containers) or off-site;
c) control of authorised access to back-up copies.

***Sanitisation and Destruction***

33. For CIS or data storage media that at any time held RESTREINT UE/EU RESTRICTED classified information the following sanitisation must be performed to the entire system or storage media prior to its disposal:

a) Random data in flash memory (e.g. USB sticks, SD cards, solid state drives, hybrid hard drives) must overwrite at least three times then verify storage content matches the random data or using approved deletion software;
b) Magnetic media (e.g. hard disks) must be overwritten or degaussed;
c) Optical media (e.g. CDs and DVDs) must be shredded or disintegrated; and
d) concerning other storage media the contracting authority, or if appropriate the NSA/DSA/SAA, should be consulted for the security requirements that need to be met.

34. Information classified RESTREINT UE/EU RESTRICTED must be sanitised on any data storage media before it is given to an entity not authorised to access RESTREINT UE/EU RESTRICTED (e.g. for maintenance work).

**ANNEX III**

**Facility and Personnel Security Clearance for contractors involving RESTREINT UE/EU RESTRICTED information and NSAs/DSAs requiring notification of the security provisions of classified contracts at RESTREINT UE/EU RESTRICTED level[12]**

| Member State | FSC | | Notification of contract/subcontract involving R-UE/EU-R information to NSA/DSA | | PSC | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | YES | NO | YES | NO | YES | NO |
| Belgium | | X | | X | | X |
| Bulgaria | | X | | X | | X |
| Czech Republic | | X | | X | | X |
| Denmark | X | | X | | X | |
| Germany | | X | | X | | X |
| Estonia | X | | X | | | X |
| Ireland | | | | | | |
| Greece | X | | | X | X | |
| Spain | | X | X | | | X |
| France | | X | | X | | X |

[12] These national requirements for FSC/PSC and notifications for contracts involving RESTREINT UE/EU RESTRICTED classified information must not place additional obligations on other Member States or contractors under their jurisdiction.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Croatia | | **X** | **X** | | | **X** |
| Italy | | **X** | **X** | | | **X** |
| Cyprus | | **X** | **X** | | | **X** |
| Latvia | | **X** | | **X** | | **X** |
| Lithuania | **X** | | **X** | | | **X** |
| Luxembourg | **X** | | | | **X** | |
| Hungary | | **X** | | **X** | | **X** |
| Malta | | **X** | | **X** | | **X** |
| Netherlands | **X** (for defence-related contracts only) | | **X** (for defence-related contracts only) | | | **X** |
| Austria | | | | | | |
| Poland | | **X** | | **X** | | **X** |
| Portugal | | **X** | | **X** | | **X** |
| Romania | | **X** | | **X** | | **X** |
| Slovenia | **X** | | **X** | | | **X** |
| Slovakia | **X** | | **X** | | | **X** |
| Finland | | **X** | | **X** | | **X** |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Sweden | **X**<br><br>(for defence-related contracts only) | | **X**<br><br>(for defence-related contracts only) | | **X**<br><br>(for defence-related contracts only) | |
| United Kingdom | | **X** | | **X** | | **X** |

**ANNEX IV**

**LIST OF NSA/DSA DEPARTMENTS RESPONSIBLE FOR HANDLING INDUSTRIAL SECURITY-RELATED PROCEDURES**

**BELGIUM**

National Security Authority

FPS Foreign Affairs

Rue des Petits Carmes 15

1000 Brussels

Tel.: +32 25014542 (Secretariat)

Fax: +32 25014596

E-mail: nvo-ans@diplobel.fed.be

**BULGARIA**

1. State Commission on Information Security - National Security Authority

Cherkovna Str. 90

1505 Sofia

Bulgaria

Tel.: +3592 9333 600

Fax: +3592 9873 750

E-mail: dksi@government.bg

2. Military Information Service of the Ministry of Defence (Security Service)

3 Dyakon Ignatiy Str. the Secu

1092 Sofia

Bulgaria

Tel.: +3592 8551 042; +3592 9220 922; +3592 9227 526

E-mail: presscntr@md.government.bg

3. State Agency Intelligence (Security Service)

12 Haidushka Polyana Str.

1612 Sofia

Bulgaria

Tel.: +3592 9813 221

E-mail: headoffice@nrs.bg

4. State Agency for Technical Operations (Security Service)

29 Shesti Septemvri Str.

1000 Sofia

Bulgaria

Tel.: +3592 9877 121, +3592 9824 110

*Conduct the vetting procedures for issuing FSC and PSC to legal entities and individuals that apply for concluding a classified contract or who fulfil a classified contract for the needs of these authorities.*

5. State Agency 'National Security' (Security Service)

45 Cherni Vrah Blvd

1407 Sofia

Bulgaria

Tel.: +3592 8147 109; +3592 8147 108

Fax: +3592 9632 188; +3592 8147 441

E-mail: dans@dans.bg

*Conducts the vetting procedures for issuing FSC and PSC to all other legal entities and individuals in the country that apply for concluding a classified contract or who fulfil a classified contract.*

**CZECH REPUBLIC**

National Security Authority
Industrial Security Department
Ms Lenka Ivincova, Head of INDUSEC unit
Tel.: +420 257 283 388
E-mail: l.ivincova@nbu.cz
PO BOX 49
150 06 Praha 56
Czech Republic

**DENMARK**

1. Politiets Efterretningstjeneste
(Danish Security Intelligence Service)
Klausdalsbrovej 1
2860 Søborg
Tel.: +45 33148888
Fax: +45 33430190

2. Forsvarets Efterretningstjeneste
(Danish Defence Intelligence Service)
Kastellet 30
2100 Copenhagen Ø
Tel.: +45 33325566
Fax: +45 33931320

**GERMANY**

1. For industrial security policy matters, FSCs, Transportation Plans (except for crypto /CCI):

Federal Ministry of Economic Affairs and Energy

Industrial Security Division - ZB3

Villemombler Str. 76

53123 Bonn

Germany

E-mail: dsagermany-zb3@bmwi.bund.de (office e-mail address)

Tel.: +49 228 99615 4028

Fax: +49 228 99615 2676

2. For standard visit requests from/to German companies:

Federal Ministry of Economic Affairs and Energy

Industrial Security Division – ZB2

Villemombler Str. 76

53123 Bonn

Germany

Tel.: +49 228 99615 2401

Fax: +49 228 99615 2603

E-mail: zb2-international@bmwi.bund.de (office e-mail address)

3. Transportation Plans for crypto material:

Federal Office for Information Security (BSI)

National Distribution Agency/NDA-EU DEU

Mainzer Str. 84

53179 Bonn

Tel.: +49 (0)228 99 9582 6052

Fax: +49 (0)228 99 10 9582 6052

E-mail: NDAEU@bsi.bund.de

**ESTONIA**

National Security Authority Department

Estonian Information Board

Rahumäe tee 4B

11316 Tallinn

Tel.: +372 693 9211

Fax: +372 6935001

E-mail: nsa@teabeamet.ee

**IRELAND**

Ray Walker

National Security Authority

Department of Foreign Affairs and Trade

76-78 Harcourt Street

Dublin 2

Ireland

Official direct line: +353 1 4082123

Mobile phone: +353 87 829 1918

E-mail address: Raymond.Walker@dfa.ie

**GREECE**

POC Lieutenant Commander (Ltcdr) Spyridon Mexias, Hellenic Navy

Hellenic National Defence General Staff

F' Branch

Security & Counter-Intelligence Directorate

Industrial Security Office

Mesogeion Avenue 227-231

15561 Holargos, Athens Hellas

Tel.: +30 2106572022

Fax: +30 2106527612

E-mail: daa.industrial@hndgs.mil.gr

**SPAIN**

Autoridad Nacional de Seguridad

Oficina Nacional de Seguridad

Calle Argentona 2028023 Madrid

Tel.: +34 913725000

Fax: +34 913725808

E-mail: nsa-sp@areatec.com

asip@areatec.com

**FRANCE**

1. Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

Sous-direction Protection du secret (SGDSN/PSD)

51 boulevard de la Tour-Maubourg

75700 Paris 07 SP

France

Tel.: +33 171758177

Fax: +33 171758200

2. DSA: Direction Générale de l'Armement

Service de la Sécurité de Défense et des systèmes d'Information (DGA/SSDI)

60 boulevard du général Martial Valin

CS 21623

75509 Paris CEDEX 15

France

Tel.: +33 9 8867 0418

E-mail: dga.fax-ssdi.fct@intradef.gouv.fr

**CROATIA**

Office of the National Security Council

Croatian NSA

Jurjevska 34

10000 Zagreb

Croatia

Tel.: +385 14681222

Fax: +385 14686049

www.uvns.hr

**ITALY**

Presidenza del Consiglio dei Ministri

D.I.S. - U.C.Se.

Via di Santa Susanna 15

00187 Roma

Tel.: +39 0661174266

Fax: +39 064885273

**CYPRUS**

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΜΥΝΑΣ

ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΟ ΕΠΙΤΕΛΕΙΟ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ

Εθνική Αρχή Ασφάλειας (ΕΑΑ)

Υπουργείο Άμυνας

Λεωφόρος Εμμανουήλ Ροΐδη 4

1432 Λευκωσία, Κύπρος

Τηλέφωνα: +357 22807569; +357 22807643; +357 22807764

Τηλεομοιότυπο: +357 22302351

Ministry of Defence

Minister's Military Staff

National Security Authority (NSA)

Industrial Security Department

Emanuel Roidi Street 4

1432 Nicosia

Tel.: +357 22807569; +357 22807669; +357 22807764

Fax: +357 22302351

E-mail: cynsa@mod.gov.cy

**LATVIA**

National Security Authority

Constitution Protection Bureau of the Republic of Latvia

P.O. Box 286

Riga LV-1001

Tel.: +371 67025418 or +371 67 025 463

Fax: +371 67025454

E-mail: ndi@sab.gov.lv or ndi@zd.gov.lv

**LITHUANIA**

Lietuvos Respublikos paslapčių apsaugos koordinavimo komisija

(The Commission for Secrets Protection Coordination of the Republic of Lithuania

National Security Authority)

Gedimino 40/1

LT-01110 Vilnius

Tel.: +370 706 66 703, +370 706 66 701

Fax: +370 706 66 700

E-mail: nsa@vsd.lt

**LUXEMBOURG**

Autorité Nationale de Sécurité

POC: Mr Carlo Mreches

207, route d'Esch

L-1471 Luxembourg

Tel.: +352 24782210

E-mail: ans@me.etat.lu

**HUNGARY**

National Security Authority of Hungary

POC: Ms Erika Némethné Stadler

Szilágyi Erzsébet fasor 11/B

H-1024 Budapest

Tel.: +36 17952303

Fax: +36-1-795-0345

E-mail: nbf@nbf.hu

postal address: P.O. Box 314, H-1903 Budapest

**MALTA**

Francis Farrugia

Director

Designated Security Authority for Industrial Security

Standards & Metrology Institute

Malta Competition and Consumer Affairs Authority

Mizzi House,

National Road,

Blata I-Bajda HMR9010

Tel.:+356 2395 2000

Fax: +356 2124 2406

E-mail: francis.p.farrugia@mccaa.org.mt

**NETHERLANDS**

1. Ministry of the Interior and Kingdom Relations

PO Box 20010

2500 EA The Hague

Tel.: +31 703204400

Fax: +31 703200733

E-mail: nsa-nl-industry@minbzk.nl

2. Ministry of Defence

Industrial Security Department

PO Box 20701

2500 ES The Hague

Tel.: +31 704419407

Fax: +31 703459189

E-mail: indussec@mindef.nl

**AUSTRIA**

1. Federal Chancellery of Austria,

Department I/12, Office for Information Security

Ballhausplatz 2

1014 Vienna

Austria

Tel.: +43 1 53115 202594

E-mail: isk@bka.gv.at

2. DSA in the military sphere:

BMLVS/Abwehramt

Postfach 2000

1030 Vienna

Austria

E-mail: abwa@bmlvs.gv.at

**POLAND**

Internal Security Agency

Department for the Protection of Classified Information

Rakowiecka 2A

00-993 Warsaw

Tel: +48 22 58 57 944

Fax: +48 22 58 57 443

E-mail: nsa@abw.gov.pl

**PORTUGAL**

Gabinete Nacional de Segurança

Serviço de Segurança Industrial

Rua da Junqueira nº 69

1300-342 Lisbon

Tel.: +351 21 303 17 10

Fax: +351 21 303 17 11

E-mail: sind@gns.gov.pt; franco@gns.gov.pt

**ROMANIA**

Oficiul Registrului Național al Informațiilor Secrete de Stat

(Romanian NSA – ORNISS

National Registry Office for Classified Information)

PoC Prof. dr. Marius Petrescu

Secretary of State

Director General

Tel./Fax: +40 21 224 58 30

E-mail: relatii.publice@orniss.ro

Mr Ion Mihai

Head of Industrial Security and Access Control to Classified Information Department

Tel.: +40 21 20 75 133

Fax: +40 21 224 58 33

E-mail: relatii.publice@orniss.ro; ion.mihai@orniss.ro

Ms Monica Nidelea

Director of Industrial Security Agency

Tel.: +40 21 20 75 132

Fax: +40 21 224 58 33

E-mail: relatii.publice@orniss.ro; monica.nidelea@orniss.ro

**SLOVENIA**

Urad Vlade RS za varovanje tajnih podatkov

Tel.: +386 1 478 1390 Fax: +386 1 4781399

E-mail: gp.uvtp@gov.si

**SLOVAKIA**

Národný bezpečnostný úrad

(National Security Authority)

Security Clearance Department

Budatinska 30

850 07 Bratislava 57

Tel.: +421 2 6869 2627 (secretariat), +421 2 6869 2629

Fax: +421 2 6869 1706

E-mail: podatelna@nbusr.sk

**FINLAND**

National Security Authority

Ministry for Foreign Affairs

P.O. Box 453

FI-00023 Government

E-mail: NSA@formin.fi

E-mail: DSA@defmin.fi

**SWEDEN**

1. National Security Authority

Utrikesdepartementet (Ministry for Foreign Affairs)

UD SÄK

SE-103 39 Stockholm

Tel.: +46 84051000

Fax: +46 87231176

E-mail: ud-nsa@gov.se

2. DSA

Försvarets Materielverk (Swedish Defence Materiel Administration)

FMV Säkerhetsskydd

SE-115 88 Stockholm

Tel.: +46 8 782 40 00

Fax: +46 8 782 69 00

E-mail: registrator@fmv.se

**UNITED KINGDOM**

UK National Security Authority

Room 335, 3rd Floor

70 Whitehall

London

SW1A 2AS

Tel. 1: +44 2072765497

Tel. 2: +44 2072765645

Fax: +44 2072765651

E-mail: UK-NSA@cabinet-office.x.gsi.gov.uk

# Projet de loi n°6961

**portant**

**1. création de l'Autorité nationale de sécurité et**

**2. modification**

**1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;**

**2) du Code pénal.**

# Situation actuelle : loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pieces et aux habilitations de sécurité

Elle determine les règles de base relatives :

- à la procedure de classification, de déclassement et de declassification des pieces;
- aux mesures de protection matérielle et physique des pièces;
- à l'émission d'habilitations de sécurité aux personnes appelées à avoir accès aux pièces classifies dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

➢ **Elle s'applique seulement aux personnes physiques et morales appelées, de par leur fonctions, à avoir accès aux pièces classifiées.**

# Situation actuelle : loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pieces et aux habilitations de sécurité

**Désuétude de certaines de ses dispositions :**

- ne tient pas compte de la montée en puissance des systèmes d'informations dans l'élaboration, le traitement, la transmission et le stockage d'informations classifiées
- prise en compte insuffisante de l'utilisation croissante d'informations classifiées par le secteur privé
- le rôle de l'ANS doit être adapté face à l'accroissement du volume d'informations classifiées et à l'évolution technologique
- déphasé par rapport au cadre juridique international devenu plus contraignant et aux standards en matière de protection des pièces appliqués par nos partenaires

# Situation actuelle : loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pieces et aux habilitations de sécurité

**Absence de dispositions détaillées en matière de protection de la vie privée :**

- la loi de 2004 reste largement muette par rapport à l'ampleur de l'enquête de sécurité et
- en l'absence de dispositions nationales applicables l'ANS s'inspire largement du cadre de référence international pour effectuer les verifications requises en vue de la délivrance d'une habilitation de sécurité

**Traitement des données :**

- renvoi aux dispositions législatives nationales applicables en matière d'accès aux données personnelles et de protection de ces dernières

# Cadre de référence international

- **UE** – decision 2013/488/UE du Conseil du 23 septembre 2013 : force de loi au Luxembourg depuis la loi du 18 juillet 2014 portant approbation de l'Accord entre les Etats membres de l'UE, réunis au Conseil, relatif à la protection des informations classifiées échangées dans l'intérêt de l'UE, signé à Bruxelles, le 25 mai 2011.

- **OTAN** – document C-M(2002)49 "La sécurité dans l'OTAN" et directive de sécurité n°1 "sécurité dans le domaine du personnel" : l'accord de sécurité a été approuvé par une loi du 15 juin 2004.

# Cadre de référence international

- Harmonisation des critères et règles applicables en matière d'enquêtes de sécurité au niveau de l'UE et de l'OTAN.
- Il s'agit de standards minimaux que les Etats membres de l'UE et de l'OTAN s'engagent à accomplir pour garantir un même degré de protection des informations classifiées.
- Préoccupation partagée de veiller à la sécurité et à la protection des pièces classifiées, propriété légale d'organisations internationales ou d'Etats tiers, dont la circulation s'est accrue pour diverses raisons.
- Pour toutes ces raisons il est nécessaire que le Luxembourg s'aligne sur ce cadre de référence international.

# Projet de loi n°6961

**Objectif affiché :**

- Renforcer la sécurité juridique de la protection des pièces classifiées nationales et internationals.
- Nécessité de préciser certains éléments du dispositif et notamment en ce qui concerne l'enquête de sécurité.
- Compléter le dispositif de protection des pièces classifiées, notamment à l'égard du secteur privé.
- Replacer l'ANS au coeur du dispositif de la protection des pièces classifiées en clarifiant son rôle et en complétant son autorité.
- Tenir compte du rôle grandissant des systèmes d'informations classifiées.
- Tenir compte des évolutions du cadre de référence international.

# Projet de loi n°6961 – Enquête de sécurité

- Introduction du concept de “critères d’appréciation” (introduit par l’ancien article 21, devenant l’article 26 – définis par l’article 31)

- La procédure de l’enquête de sécurité est davantage détaillée (article 27)

- Les “critères d’appréciation” de l’article 31 découlent du cadre de référence de l’UE et de l’OTAN sans y ajouter de critère supplémentaire.

# Projet de loi n°6961 – traitement des données

- Il n'est désormais plus seulement renvoyé à la loi SRE pour ce qui est de l'accès aux traitement de données – l'ancien article 22, devant l'article 28, détaille dorénavant cet accès.
- Les modalités de collecte de certaines données sont précisées (§2-§4 de l'article 28).
- L'accès à ces traitements de données est soumis à la surveillance de la CNPD.
- L'article 29 précise le traitement des données recueillies en application de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

01

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 29

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 15 octobre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7 juin et 24 septembre 2019

2. 6961 Projet de loi portant
1. création de l'Autorité nationale de sécurité et
2. modification
1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
2) du Code pénal
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox

- Echange de vues sur la continuation des travaux

4. Examen de la résolution du Parlement des jeunes du 11 mai 2019 sur le système électoral au Luxembourg

5. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Franz Fayot remplaçant M. Marc Angel
M. Marc Spautz remplaçant Mme Martine Hansen

M. Jacques Flies, Mme Anne Greiveldinger, M. Paul Jung, Mme Michèle Schummer, Mme Audrey Heinry, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, Mme Martine Hansen, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7 juin et 24 septembre 2019**

Les projets de procès-verbal des réunions des 7 juin et 24 septembre 2019 sont approuvés.

**2. 6961 Projet de loi portant**
**1. création de l'Autorité nationale de sécurité et**
**2. modification**
**1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;**
**2) du Code pénal**

La présente réunion s'inscrit dans la suite des réunions du 14 décembre 2018, 15 janvier, 17 juillet et 24 septembre 2019, consacrées à la présentation du projet de loi, à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et à la présentation de propositions d'amendements.

En réponse aux points soulevés lors de la réunion du 24 septembre, une présentation PowerPoint (pour les détails de laquelle il est prié de se référer à l'annexe), commentée par le représentant du Ministère d'Etat, donne des précisions sur les dispositions relatives à l'enquête de sécurité et à la protection des données et expose des modifications supplémentaires. Ces modifications font suite, d'une part, à des consultations avec le HCPN qui préconise d'attribuer à l'ANS le rôle d'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information et de communication des informations classifiées.
D'autre part, il est proposé de reformuler la disposition relative à la facturation de certaines prestations de l'ANS pour préciser les montants de la taxe (au lieu de renvoyer à un barème).

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il convient de retenir les points suivants :

- Le projet de loi prévoit que l'extension des enquêtes de sécurité à l'entourage proche du demandeur d'une habilitation est limitée aux demandes d'habilitation de niveau « SECRET » ou « TRES SECRET ».
- En pratique, actuellement, c'est essentiellement dans le domaine de la défense que des entretiens sont susceptibles d'être tenus avec des personnes de l'entourage, à savoir l'hiérarchie.
- Pour les membres de la Commission cette extension présente plusieurs risques : ainsi les enquêtes menées sont susceptibles de générer une certaine publicité ou curiosité malsaine autour du postulant ; les enquêtes risquent de dériver sur les personnes de l'entourage, au lieu de se concentrer sur le postulant ; le postulant habitant dans une colocation risque de faire l'objet d'une enquête beaucoup plus approfondie que celui qui habite dans une maison unifamiliale.
- En réponse à ces réflexions, il est précisé que l'enquête de l'entourage ne constitue qu'un élément de l'enquête, qui ne sera pas mise en œuvre systématiquement. L'objectif du projet de loi est de doter l'ANS des outils nécessaires pour procéder à toutes les vérifications qui s'imposent.

- Les 750 à 800 demandes d'octroi ou de renouvellement d'habilitations de sécurité, reçues annuellement par l'ANS, se répartissent de la façon suivante : « SECRET » : environ 60%, « CONFIDENTIEL » : environ 30%, « TRES SECRET » : 10%.
- Les dispositions concernant l'extension des enquêtes à l'entourage proche du demandeur n'ont pas figuré dans le projet de loi initial mais ont été introduites par l'amendement gouvernemental 20 du 25 juin 2018 (cf. doc. parl. n°6191[2]). Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 13 novembre 2018 (cf. doc. parl. n°6191[3]) comprend le bien-fondé de cette extension tout en préconisant de limiter les enquêtes aux habilitations « TRES SECRET » ou « SECRET ». Quant à la CNPD, elle ne s'est pas prononcée sur ce point dans son avis du 16 juillet 2019 (cf. doc. parl. n°6191[7]).
- Une des pistes évoquées lors de la réunion du 24 septembre dernier était de s'inspirer du modèle allemand, qui prévoit que le demandeur d'une habilitation indique à l'autorité nationale trois personnes, qui peuvent être interrogées, étant précisé que l'autorité nationale conserve le droit d'interroger d'autres personnes L'identité du postulant est vérifiée auprès de deux de ces personnes indiquées par le demandeur.
- Si cette solution était retenue, il faudrait que les personnes de référence soient informées au préalable et qu'elles donnent leur accord. De plus, l'ANS devrait avoir la possibilité, si elle l'estime nécessaire, d'élargir l'enquête à l'entourage du postulant.

- Pour ce qui est du déroulement des entretiens, afin de garantir une certaine cohérence, il semble envisageable d'élaborer une trame pour un « questionnaire type » qui serait consultable par la CNPD.

- Concernant le traitement des données recueillies, le projet de loi sous rubrique renvoie à la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale qui ne prévoit pas de délai, la durée de conservation des données dépendant de la finalité de traitement. L'objectif des auteurs du projet de loi était de garder une certaine flexibilité.
  Or, la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité modifiée, dans sa version actuelle, prévoit que les données relatives à l'enquête de sécurité sont détruites ou effacées :
  - dans un délai de six mois suivant la décision de refus, sauf si les raisons pour lesquelles elles ont été recueillies sont toujours d'actualité ;
  - dans un délai de cinq ans après que le candidat ait cessé son activité requérant l'accès à des pièces classifiées.
- Sur base des discussions actuelles, les membres de la Commission marquent une préférence pour ces délais.
- Il est précisé qu'après l'effacement des données à caractère personnel et dans un but de retraçage et de protection des preuves, le projet de loi prévoit qu'une fiche succincte sera conservée pendant un délai de ~~cinq~~ dix ans.

- Il est rappelé que le projet de loi ne transpose pas tel quel toutes les exigences posées par le cadre de référence international. Il en est ainsi, par exemple, de la situation financière, critère qui n'a pas été repris au niveau national, ce qui fait régulièrement l'objet de reproches de la part des instances de l'UE. Les inspections menées régulièrement par l'UE et l'OTAN visent à vérifier que la législation est conforme au cadre de référence international. Aussi, pour rester crédibles vis-à-vis de ces organisations et de leurs Etats membres, il est important d'adhérer aux standards minima internationaux. Il ressort d'une étude de droit comparé que les textes sont très génériques et les pratiques très diverses.

- D'une façon générale, les membres de la Commission sont d'avis qu'il convient de procéder d'une façon restrictive concernant le traitement des données et l'extension des enquêtes.

*

En conclusion, il est retenu que les représentants du Ministère d'Etat :

- élaborent – en vue de la prochaine réunion – les propositions suivantes :
    - en ce qui concerne l'extension des enquêtes de sécurité, un système « à deux étapes » inspiré du modèle allemand :
        - le demandeur de l'habilitation indique à l'autorité nationale un certain nombre (2 à 3) de personnes susceptibles d'être interrogées,
        - pour les habilitations « TRES SECRET », et si l'autorité l'estime nécessaire, elle pourra interroger des personnes faisant partie de l'entourage proche du demandeur.
    - pour ce qui est du traitement des données recueillies : une disposition reprenant les délais actuellement prévus (cf. ci-dessus) ;

- fournissent aux membres de la Commission des informations sur les systèmes appliqués en Belgique et aux Pays-Bas en matière d'enquêtes ;

- au sujet de la modification envisagée de l'article 20, a), vérifient la notion de « lieux » ou « lieux d'informations classifiées », le cas échéant, précisent cette notion.

## 3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

## 4. Examen de la résolution du Parlement des jeunes du 11 mai 2019 sur le système électoral au Luxembourg

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

## 5. Divers

Les prochaines réunions auront lieu :

- Le jeudi 24 octobre 2019 à 14h00 (à condition que la séance plénière soit annulée)

Ordre du jour :

1. PL 6961 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
2. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques : échange de vues
3. PPR 6030 : désignation d'un co-rapporteur

- Vendredi 8 novembre à 12h00

Ordre du jour : PPR 6030 - Echange de vues sur la continuation des travaux

- Mardi 12 novembre à 15h30

L'ordre du jour sera communiqué ultérieurement.

*

M. Léon Gloden rappelle que le groupe parlementaire CSV a demandé, en date du 26 avril 2019, d'organiser une réunion jointe avec la Commission de la Justice, en présence de Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat et de Monsieur le Ministre de la Justice sur « Les contours de la séparation des pouvoirs » (26 avril 2019).
Les présidents des deux commissions concernées se concerteront afin de fixer une date pour ladite réunion.

Luxembourg, le 16 octobre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe : Présentation PowerPoint « Projet de loi n°6961 »

# Projet de loi n°6961

**portant**

**1. création de l'Autorité nationale de sécurité et**

**2. modification**

**1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;**

**2) du Code pénal.**

# Dispositions relatives à l'enquête de sécurité

**Les propositions effectuées s'inscrivent dans un contexte international devenu plus exigeant**

**et**

**répondent au souci d'encadrer strictement la procedure de l'enquête de sécurité**

# Dispositions relatives à l'enquête de sécurité

- Aucune enquête de sécurité ne peut être effectuée sans demande d'habilitation correspondante.
- Tout entretien demandé par l'ANS avec une personne pouvant porter un jugement objectif sur les antécédents, les activités, la loyauté et l'intégrité du demandeur de l'habilitation doit être autorisé au préalable par la personne en question.
- Les enquêtes portant sur l'entourage proche du demandeur d'habilitation, ne s'appliquent que pour des habilitations de sécurité de niveaux "SECRET" et "TRES SECRET".
- La personne en question sera informée au préalable de la raison de l'enquête et de sa portée exacte. Elle doit certifier par écrit avoir obtenu ces informations et marquer par écrit son accord avec cette enquête.

# Protection des données

Renvoi à la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

**POURQUOI?**

- La loi fixe les principes applicables en matière de traitement de données.
- La durée de conservation des données dépend de la finalité du traitement.
- Le responsable du traitement fixe les délais de conservation des données et doit vérifier si la conservation se justifie toujours.
- La CNPD exerce son rôle d'autorité de contrôle.

# Modifications supplémentaires

Après des consultations avec le HCPN, le rôle d'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information et de communication des informations classifiées pourrait être attribué à l'ANS en lieu et place de l'ANSSI.

Il en découlerait :

- Une nouvelle lettre a) sous l'article 20 qui refléterait ce rôle aditionnel de l'ANS :

  a) *définir, et maintenir à jour, une politique de sécurité, des objectifs et des lignes directrices en matière de sécurité des lieux et des systèmes d'informations classifiées;*

- La définition de l'ANS sous l'article 2, point 1, devrait être légèrement modifiée pour tenir compte de ces nouvelles tâches :

  1. *"Autorité nationale de sécurité" : l'autorité responsable* ***de la définition*** *des dispositions de sécurité destinées à assurer la protection des pièces classifiées* ***et du contrôle de leur application***.

- L'article 12 relatif à la commission consultative en matière de protection des pièces classifiées pourrait être supprimé, tout comme les deux autres renvois à cette commission (article 15, paragraphe 4 et article 20, lettre e)).

# Modifications supplémentaires

Reformulation proposée de l'article 15, paragraphe 4, relatif à la facturation de certaines prestations par l'ANS :

*Une taxe est perçue par la Trésorerie de l'Etat pour couvrir les frais administratifs liés au traitement des demandes d'obtention d'une habilitation de sécurité de la part de personnes morales de droit privé et de personnes physiques employées par ces personnes morales. Cette taxe sera de :*

- *1500 EUR pour une demande d'obtention d'une habilitation de sécurité par une personne morale de droit privé pour le niveau d'habilitation CONFIDENTIEL LUX ;*
- *3000 EUR pour une demande d'obtention d'une habilitation de sécurité par une personne morale de droit privé pour le niveau d'habilitation SECRET LUX ;*
- *300 EUR pour une demande d'obtention d'une habilitation de sécurité par une personne physique employée par une personne morale de droit privé pour le niveau d'habilitation CONFIDENTIEL LUX ;*
- *600 EUR pour une demande d'obtention d'une habilitation de sécurité par une personne physique employée par une personne morale de droit privé pour le niveau d'habilitation SECRET LUX ;*
- *900 EUR pour une demande d'obtention d'une habilitation de sécurité par une personne physique employée par une personne morale de droit privé pour le niveau d'habilitation TRES SECRET LUX.*

02

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 02

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 22 octobre 2019

Ordre du jour :

1. 6961 Projet de loi portant
1. création de l'Autorité nationale de sécurité et
2. modification
1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
2) du Code pénal
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

2. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

- Echange de vues

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Henri Kox

- Désignation d'un co-rapporteur

4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter

M. Jacques Flies, M. Paul Jung, Mme Michèle Schummer, Mme Audrey Heinry, Mme Tania Braas, du Ministère d'Etat

M. Gene Kasel, du groupe parlementaire DP

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

**1. 6961 Projet de loi portant**
**1. création de l'Autorité nationale de sécurité et**
**2. modification**
**1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;**
**2) du Code pénal**

La présente réunion s'inscrit dans la suite des réunions du 14 décembre 2018, 15 janvier, 17 juillet, 24 septembre et 15 octobre 2019, consacrées à la présentation du projet de loi, à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et à la présentation de propositions d'amendements.

En réponse aux points soulevés lors de la réunion du 15 octobre dernier, deux modifications supplémentaires (pour le détail desquelles il est prié de se référer aux annexes 1 et 2), et un tableau comparatif (cf. annexe 3) ont été élaborés.

Comme convenu lors de la réunion précitée, les modifications concernent d'une part la procédure de l'enquête (article 27, paragraphe 6), d'autre part le traitement des données recueillies (article 29).

- L'article 27, paragraphe 6, alinéa 1er, prévoit désormais que :
  - le demandeur de l'habilitation indique à l'autorité nationale trois personnes de référence (ayant marqué leur accord avec cette désignation et ayant consenti à faire l'objet d'une enquête de sécurité) qui sont en mesure de fournir des témoignages ;
  - pour les habilitations « TRES SECRET », l'ANS peut interroger des personnes cohabitant avec le demandeur ou faisant partie de son entourage proche.
- A l'article 29, paragraphe 3, il est proposé de reprendre les délais actuellement prévus pour la destruction ou l'effacement des données :
  - six mois suivant la décision de refus, sauf si les raisons pour lesquelles elles ont été recueillies sont toujours d'actualité ;
  - cinq ans après que le candidat ait cessé son activité requérant l'accès à des pièces classifiées.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il convient de retenir les points suivants :

- Les personnes majeures cohabitant avec le demandeur peuvent faire l'objet d'une enquête pour tous les types d'habilitations. Cela découle du cadre de référence international. Cependant les personnes faisant partie de l'entourage proche du demandeur peuvent être interrogées seulement pour les habilitations « TRES SECRET ».
- La procédure de l'enquête, prévue à l'article 27, paragraphe 6, se différencie de celle de l'entretien, prévue au paragraphe 5, en ce que, dans le cadre de l'enquête, l'ANS a accès aux données listées sous l'article 28, alors que l'entretien librement consenti se limite à un échange de vues.
- Les termes « antécédents », « activités », « loyauté », « intégrité » et « fiabilité » sont des notions qui découlent du cadre de référence international, lequel détermine les critères

d'appréciation. La formulation de la deuxième phrase du paragraphe 5 de l'article 27 est reprise de la décision 2013/488/UE du 23 septembre 2013 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne.

- Il est rappelé que le projet de loi ne transpose pas tel quel toutes les exigences posées par le cadre de référence international. Les inspections menées régulièrement par l'UE et l'OTAN visent à vérifier que la législation est conforme au cadre de référence international. Dès lors, il est important d'adhérer aux standards minima internationaux.

- Pour lever tout doute par rapport à la formulation « personne majeure » du paragraphe 6 (article 27), il serait utile de préciser également au paragraphe 5 que les entretiens peuvent être menés avec d'autres personnes **majeures** (…).

- Les principes généraux qui guident la procédure de l'enquête sont l'alignement avec le cadre de référence international et la recherche d'un équilibre entre l'étendue et la profondeur de l'enquête. Il ressort de l'étude des différentes législations (cf. annexe 3 – tableau comparatif) que, d'une manière générale, l'étendue de l'enquête est relativement restreinte en contrepartie d'une profondeur maximale. Or le projet de loi n°6961 a limité d'emblée la profondeur de l'enquête, raison pour laquelle les amendements visent à combler le manque de profondeur par des informations complémentaires.

Sur la question de la nature des amendements (parlementaires ou gouvernementaux), les membres de la Commission confirment qu'il s'agit d'amendements parlementaires.

Les amendements soumis au vote sont adoptés avec une majorité de voix pour (membres des groupes politiques DP, LSAP, déi gréng), trois voix contre (MM. Marc Baum, Gast Gibéryen et Gilles Roth), et quatre abstentions (Mme Diane Adehm, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen et M. Claude Wiseler).

Les membres de la Commission conviennent de soumettre les amendements à l'avis du Conseil d'Etat et de la CNPD.

## 2. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

### - Echange de vues

Sur base d'une note élaborée par ses soins (diffusée par courrier électronique le 18 octobre 2019 et reprise en annexe), M. le Président propose de faire un tour de table pour sonder les positions des membres de la Commission quant à une réforme de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques (ci-après la « Loi »). L'orateur précise que la note a été rédigée suite à divers entretiens qu'il a eus, notamment avec des représentants du Ministère d'Etat, ainsi que de la Cour des Comptes.
L'objectif, au terme de l'échange de vues, est d'élaborer une proposition de loi modificative.

Les questions à trancher sont les suivantes :

1. Montant global à allouer

Ce montant n'ayant pas été adapté depuis 2007, il serait opportun de le revoir à la hausse pour tenir compte de la hausse du coût de la vie qui est estimée à 20-25%.
Cette hausse soulève plusieurs questions :

- Est-ce qu'il convient de prévoir ou non un mécanisme d'adaptation ? Si oui, dans quelle forme : indexation aux prix à la consommation ou expression des montants en points indiciaires ?
- Est-ce qu'il y a lieu de lier l'allocation à de nouvelles obligations, comme par exemple l'obligation de suivre des formations pour les membres ou les mandataires ? Actuellement, mise à part l'obligation de tenir une comptabilité et de déposer un certain nombre de documents, la loi ne prévoit pas d'obligations légales. Si de telles obligations devaient être créées, alors il faudrait instaurer un contrôle, voire des sanctions.

En réponse à ces questions, les membres de la Commission se prononcent comme suit :

- M. Léon Gloden est d'avis que la hausse devrait plutôt se situer autour des 50%, afin de permettre un travail plus efficace, y compris pour les petits partis. Il n'a pas de point de vue sur l'indexation.
- M. Alex Bodry se déclare réticent vis-à-vis d'une hausse d'une telle envergure d'autant plus que les dotations en faveur des groupes politiques seront considérablement augmentées, à moins de revoir le plafond à la baisse, ce qui sera difficile.
- D'après M. Charles Margue, une hausse de cette envergure semble difficile à justifier. Son groupe politique est en faveur d'une adaptation.
- M. Sven Clement se prononce en faveur d'un mécanisme d'adaptation qui garantirait une progression du montant, une fois adapté.
- M. Marc Baum approuve l'augmentation de 20-25% et l'adaptation du montant, mais se montre plus sceptique sur la mise en place d'éventuelles obligations.
- Selon M. Gast Giberyen, l'augmentation devrait se limiter à 25% et l'expression en points indiciaires serait plus intéressante, étant donné que celle-ci prend en compte l'indexation sur les coûts à la consommation.

En conclusion, M. le Président note qu'un accord se dégage autour d'une hausse limitée à 25% et que l'adaptation serait de préférence mise en œuvre via l'expression en points indiciaires. En revanche, la création d'obligations n'est pas approuvée par les membres de la Commission.
Par ailleurs, M. le Président note qu'il existe un consensus sur le contrôle par la Cour des Comptes du financement des groupes politiques.

2. Les critères d'allocation

Suivant l'article 2 de la Loi, l'octroi de la dotation étatique est soumis à différentes conditions à remplir par un parti. Ainsi, il est exigé que le parti politique présente une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et présente une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et qu'il obtienne au moins deux points de pour cent du total des suffrages et dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections législatives en moyenne nationale, et dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes. Par ailleurs, la dotation ne peut excéder 75 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique

Les membres sont invités à se prononcer sur l'opportunité de maintenir :
- la double condition des élections nationales et des élections européennes, ainsi que
- le seuil des deux pour cent du total des suffrages, et
- le plafond des 75%.

M. le Président rappelle que la double condition était sensée dans le passé du fait que les élections nationales et européennes se tenaient le même jour. Or, vu que les dates ont été décalées, il se demande si le critère principal ne devrait pas être celui des élections nationales. Le critère de la liste de six candidats pour les élections européennes ne semble pas suffisant

pour établir l'assise d'un parti politique. En revanche, le parti qui a présenté une liste complète aux élections nationales et qui a obtenu 2% des suffrages devrait pouvoir bénéficier du financement sans attendre les élections européennes.

Une autre question a trait au critère plus exigeant retenu pour le remboursement des frais de campagne qui prévoit un seuil minimal de cinq pour cent des suffrages : n'y aurait-il pas lieu d'aligner les deux seuils ?
Il est précisé par ailleurs que la double condition a été supprimée pour le remboursement des frais électoraux.

En réponse à ces questions, les membres de la Commission se prononcent comme suit :

- M. Marc Baum est d'avis qu'il y a lieu de baisser le seuil des 5% pour le remboursement des frais électoraux.
- M. Sven Clement soulève le cas de figure d'un parti politique ayant obtenu 2% des suffrages aux élections européennes et qui devrait attendre les prochaines élections nationales, soit quatre ans, pour pouvoir bénéficier de l'allocation.
  Selon l'orateur, le montant forfaitaire pourrait être couplé aux élections nationales, une partie du montant forfaitaire pourrait cependant être prévue pour les élections européennes. Enfin, le seuil des 2% serait maintenu.
- M. Marc Angel approuve la piste évoquée du critère principal des élections nationales.

En conclusion, M. le Président note que les membres s'accordent sur les points suivants :

- la condition que le parti politique présente une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et qu'il obtienne 2% des suffrages ;
- la possibilité d'octroyer un certain montant au parti politique qui présente une liste complète aux élections européennes et qui obtient 2% des suffrages ;
- le maintien du plafond à 75% ;
- la baisse du seuil de 5 à 2% pour le remboursement des frais de campagne, à mettre en œuvre dans la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (article 93).

3. Personnalité juridique

Aux termes de la Loi, on entend par parti politique, « l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt, dans le respect des principes fondamentaux de la démocratie, à l'expression du suffrage universel et de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme. »
La question de la personnalité juridique des partis politiques est importante dans la mesure où les partis engagent du personnel et des dépenses.
Or, la majorité des partis politiques étant dépourvus de personnalité juridique et donc de la capacité active d'ester en justice, ils sont considérés comme des associations de fait, ce qui a pour effet que leurs actions en justice ne sont recevables que si elles sont introduites par tous les associés ou mandataires, ce qui peut s'avérer problématique vu le nombre de membres de certains partis politiques. En revanche, la jurisprudence leur reconnaît une certaine personnalité juridique passive.
Par ailleurs, la Loi reconnaît aux partis politiques une certaine personnalité juridique en ce qu'elle prévoit qu'un droit de recours en annulation leur est ouvert devant le Tribunal administratif.
Dès lors se pose la question de savoir s'il serait opportun de prévoir une personnalité juridique et d'en déterminer les contours : facultative ou obligatoire, par la loi, entière ou partielle.

En réponse à ces questions, les membres de la Commission se prononcent comme suit :

- Selon M. Léon Gloden, si l'on prévoit de doter les partis politiques de la personnalité juridique, il faudra déterminer la forme juridique. Prévoir une personnalité juridique partielle aurait l'avantage de simplifier le fonctionnement et d'améliorer la sécurité juridique.
- M. Marc Baum se montre plus sceptique, il marque une préférence pour le maintien du système actuel facultatif. La personnalité juridique risquerait d'encadrer fortement les orientations politiques des partis.
- M. Claude Wiseler est favorable à la personnalité juridique pour des raisons de sécurité juridique.
- Pour M. Sven Clement, l'enjeu est essentiellement celui de la représentation du parti politique.
- Mme Simone Beissel recommande de vérifier la faisabilité de la personnalité juridique partielle, limitée à certaines activités.

En conclusion, M. le Président propose de faire une recherche en droit comparé pour la prochaine réunion.

*

L'échange de vues sera continué ultérieurement.

## 3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

- Désignation d'un co-rapporteur

M. Charles Margue est désigné co-rapporteur.

## 4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 23 octobre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexes :

1. Présentation PowerPoint « Projet de loi n°6961 »
2. Modifications apportées au PL n°6961 suite à la réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 15 octobre 2019
3. Tableau comparatif
4. Note relative à une réforme de la législation sur le financement des partis politiques

# Projet de loi n°6961

**portant**

**1. création de l'Autorité nationale de sécurité et**

**2. modification**

**1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;**

**2) du Code pénal.**

6030 - Dossier consolidé : 1761

# Dispositions relatives à l'enquête de sécurité

**Les propositions effectuées s'inscrivent dans un contexte international devenu plus exigeant**

**et**

**répondent au souci d'encadrer strictement la procedure de l'enquête de sécurité**

# Dispositions relatives à l'enquête de sécurité

- Aucune enquête de sécurité ne peut être effectuée sans demande d'habilitation correspondante.
- Tout entretien demandé par l'ANS avec une personne pouvant porter un jugement objectif sur les antécédents, les activités, la loyauté et l'intégrité du demandeur de l'habilitation doit être autorisé au préalable par la personne en question.
- Les enquêtes portant sur l'entourage proche du demandeur d'habilitation, ne s'appliquent que pour des habilitations de sécurité de niveaux "SECRET" et "TRES SECRET".
- La personne en question sera informée au préalable de la raison de l'enquête et de sa portée exacte. Elle doit certifier par écrit avoir obtenu ces informations et marquer par écrit son accord avec cette enquête.

# Protection des données

Renvoi à la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

**POURQUOI?**

- La loi fixe les principes applicables en matière de traitement de données.
- La durée de conservation des données dépend de la finalité du traitement.
- Le responsable du traitement fixe les délais de conservation des données et doit vérifier si la conservation se justifie toujours.
- La CNPD exerce son rôle d'autorité de contrôle.

# Modifications supplémentaires

Après des consultations avec le HCPN, le rôle d'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information et de communication des informations classifiées pourrait être attribué à l'ANS en lieu et place de l'ANSSI.

Il en découlerait :

- Une nouvelle lettre a) sous l'article 20 qui refléterait ce rôle aditionnel de l'ANS :

  a) *définir, et maintenir à jour, une politique de sécurité, des objectifs et des lignes directrices en matière de sécurité des lieux et des systèmes d'informations classifiées;*

- La définition de l'ANS sous l'article 2, point 1, devrait être légèrement modifiée pour tenir compte de ces nouvelles tâches :

  1. *"Autorité nationale de sécurité" : l'autorité responsable* ***de la définition*** *des dispositions de sécurité destinées à assurer la protection des pièces classifiées* ***et du contrôle de leur application***.

- L'article 12 relatif à la commission consultative en matière de protection des pièces classifiées pourrait être supprimé, tout comme les deux autres renvois à cette commission (article 15, paragraphe 4 et article 20, lettre e)).

# Modifications supplémentaires

Reformulation proposée de l'article 15, paragraphe 4, relatif à la facturation de certaines prestations par l'ANS :

*Une taxe est perçue par la Trésorerie de l'Etat pour couvrir les frais administratifs liés au traitement des demandes d'obtention d'une habilitation de sécurité de la part de personnes morales de droit privé et de personnes physiques employées par ces personnes morales. Cette taxe sera de :*

- *1500 EUR pour une demande d'obtention d'une habilitation de sécurité par une personne morale de droit privé pour le niveau d'habilitation CONFIDENTIEL LUX ;*
- *3000 EUR pour une demande d'obtention d'une habilitation de sécurité par une personne morale de droit privé pour le niveau d'habilitation SECRET LUX ;*
- *300 EUR pour une demande d'obtention d'une habilitation de sécurité par une personne physique employée par une personne morale de droit privé pour le niveau d'habilitation CONFIDENTIEL LUX ;*
- *600 EUR pour une demande d'obtention d'une habilitation de sécurité par une personne physique employée par une personne morale de droit privé pour le niveau d'habilitation SECRET LUX ;*
- *900 EUR pour une demande d'obtention d'une habilitation de sécurité par une personne physique employée par une personne morale de droit privé pour le niveau d'habilitation TRES SECRET LUX.*

| | | Interview | | | Entourage |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Base légale/Formulaire (F)** | **Confidentiel** | **Secret** | **Très secret** | |
| **Slovénie** | (1) Loi sur les informations classifiées du 8 novembre 2001 telle que modifiée (**L**) (2) Règlement no. 70/2002 du 7 août 2002 (**R**) | Article 9 R | | | Article 22 e L |
| | Personne(s) concernée(s) | Candidat si des faits soulèvent des doutes quant à la fiabilité et à la loyauté sont découverts dans cette procédure | Candidat | Candidat | Epoux/épouse ou toute personne adulte vivant avec une personne vérifiée dans le ménage commun (avec consentement écrit, les **contrôles de base** peuvent être effectués) |
| **Belgique** | (1) Loi du 11 Décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité (**L**) (2) Arrêté royal du 24 mars 2000 (**AR**) | Pas d'information | Pas d'information | Pas d'information | Article 16 L et Annexe II AR |
| | Personne(s) concernée(s) | | | | Partenaire éventuel de la personne concernée et pour l'enquête du niveau SECRET ou TRES SECRET, il s'agit également de toutes les autres personnes âgées de plus de 18 ans et habitant sous le même toit |
| **Allemagne** | Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes und den Schutz von Verschlusssachen vom 20. April 1994 | Abschnitt und Abschnitt 12 (3) Gesetz über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen des Bundes und den Schutz von Verschlusssachen | | | |
| | Personne(s) concernée(s) | Candidat | Candidat et partenaire | Candidat, partenaire, 3 personnes de référence ainsi que d'autres personnes pouvant fournir des informations pertinentes | |
| **Suisse** | Article 9 ordonnance du 4 mars 2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes | Candidat s'il y a encore des questions ouvertes concernant une inscription dans un registre ou si les données sont insuffisantes pour procéder à une évaluation. | Candidat s'il y a encore des questions ouvertes concernant une inscription dans un registre ou si les données sont insuffisantes pour procéder à une évaluation. | Candidat | |

6030 - Dossier consolidé : 1767

## Bases de données/données personnelles

| | Confidentiel | Secret | Très secret |
|---|---|---|---|
| **SLOVENIE** | **article 25 de la loi sur les informations classifiées, telle que modifiée** | | |
| | questionnaire de base | questionnaire de base + questionnaire spécifique | questionnaire de base + questionnaire spécifique + questionnaire complémentaire |
| | 1. le nom personnel, y compris les précédents;<br>2. Numéro d'identification personnel unique du citoyen (SEMO);<br>3. date et lieu de naissance;<br>4. citoyenneté (s), y compris les précédentes;<br>5. adresse de résidence (permanente, temporaire et adresse de disponibilité);<br>6. rester à l'étranger s'ils ont duré trois mois ou plus (lieu, période et raison du séjour);<br>7. état matrimonial et nombre d'enfants;<br>8. le métier et le travail qu'il accomplit;<br>9. service militaire;<br>10. étudier et participer à des séminaires ou à d'autres formations à l'étranger, si elles ont duré plus d'un mois (lieu et période);<br>11. les employeurs et leurs adresses;<br>12. Condamnations définitives impunies pour des infractions poursuivies d'office et informations sur des infractions relevant d'infractions mineures ou de tribunaux;<br>13. procédure pénale en cours;<br>14. dépendance à l'alcool, aux drogues ou à d'autres dépendances;<br>15. une maladie ou un trouble mental susceptible de compromettre la sécurité du traitement d'informations classifiées;<br>16. contacts avec des services de sécurité ou de renseignement étrangers;<br>17. appartenance ou participation à des organisations ou groupes mettant en danger les intérêts vitaux de la République de Slovénie ou des États membres des alliances politiques, de défense et de sécurité dont la République de Slovénie est membre;<br>18. mesures disciplinaires imposées;<br>19. contrôles de sécurité antérieurs en vertu de la présente loi. | 1. la participation à des forces armées étrangères ou à d'autres formations armées;<br>2. engagements financiers pris ou garanties contractées, en précisant leur type (prêts, hypothèques, pensions alimentaires, par exemple), le montant des engagements financiers, les motifs de la dette et des créanciers, ainsi que l'indication de tous les revenus de l'année précédente, y compris des informations sur la propriété de biens immobiliers. La personne vérifiée doit également fournir des informations sur le revenu personnel moyen au cours des trois derniers mois avant de remplir le questionnaire de sécurité;<br>3. numéro de taxe;<br>4. les caractéristiques et les circonstances de la vie de la personne vérifiée, pouvant entraîne une exposition au chantage ou à d'autres formes de pression. | première partie : indication des noms et adresses personnels des résidences permanentes, temporaires et effectives de trois personnes (personnes faisant partie de l'entourage mentionnée à l'article 22e ne peuvent pas être reprises) pouvant confirmer les informations indiquées dans les questionnaires<br><br>seconde partie : informations sur les personnes visées au premier alinéa de l'article 22.e de la présente loi (nom personnel, date et lieu de naissance, et adresse de résidence permanente, temporaire ou effective) pouvant faire l'objet d'une habilitation de sécurité en vertu de la présente loi |
| | **Article 22 ter de loi sur les informations classifiées, telle que modifiée** | | |
| | La vérification de sécurité de base est effectuée par l'autorité compétente, qui vérifie les données de l'individu dans le questionnaire de vérification de sécurité. Ce faisant, ils peuvent collecter et utiliser les données visées à l'article 25 de la présente loi auprès de la personne concernée, ainsi que des archives et autres bases de données des gestionnaires des collections de données personnelles et autres. | | |
| **BELGIQUE** | **article 22 sexies, paragraphe 1er de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité** | | |
| | 1° demander toute information utile en possession des services de police générale; | | |
| | 2° des informations rassemblées dans le cadre de la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998, communiquées par les services de renseignement et de sécurité ; | | |
| | 3° des données et informations des banques de données policières internationales résultant de traités liant la Belgique, communiquées par les services de police ; | | |
| | 4° des données et informations visées aux articles 44/1 et 44/2 de la loi sur la fonction de police qui sont communiquées par les services de police moyennant autorisation des autorités judiciaires compétentes pour les données de police judiciaire. Pour ces dernières, les autorités judiciaires, à la demande des services de police, les informent du statut d'une information ou d'une instruction judiciaire ; | | |
| | 5° d'autres données et informations. | | |
| | **8 MAI 2018. — Arrêté royal déterminant la liste des données et informations qui peuvent être consultées dans le cadre de l'exécution d'une vérification de sécurité** | | |
| | Article 1er. Les données et informations visées à l'article 22sexies, § 1, alinéa 1er, 3°, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité sont les suivantes :<br>1° les données et informations relatives aux personnes traitées dans le Système d'Information Schengen visé à l'article 24 du Règlement (CE) n o 1987/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II);<br>2° les données et informations relatives aux personnes pour lesquelles un signalement visant leur arrestation, leur localisation ou leur identification est enregistré dans la banque de données établie au sein de l'Organisation internationale de police criminelle Interpol créée selon le Règlement d'Interpol sur le traitement des données III/IRPD/GA/2011. | | |
| | Art. 2. Les données et informations visées à l'article 22sexies, § 1, alinéa 1er, 4°, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité sont les suivantes : | | |
| | 1° la **Banque de données Nationale Générale** telle que spécifiée à l'article 44/2, § 1er, alinéa 2, 1° en ce qui concerne uniquement les données à caractère personnel visées à l'article 44/5 § 1, 2° à 6° et § 3, 1°, 2°, 5° et 6° de la loi sur la fonction de police, à l'exception des données personnelles relatives aux infractions visées à l'article 2 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions communales administratives.<br>La consultation des données et informations visées ci-avant permet d'identifier les faits, les infractions et les mesures à prendre en matière de police administrative et judiciaire, constatés et partagés entre l'ensemble des membres des services de police belges.<br>La prise de connaissance des procès-verbaux, rapports et autres informations ainsi identifiés est nécessaire aux autorités de sécurité pour évaluer le risque. Les services de police concernés consultent les autorités judiciaires afin d'identifier la suite apportée au dossier et ainsi permettre de compléter cette évaluation et, si nécessaire, la mettre à jour. | | |
| | 2° les données et informations relatives aux personnes traitées dans la **banque de données policière opérationnelle** particulière développée et gérée par la Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée liées au terrorisme, au radicalisme et aux extrémismes, en application de l'article 44/11/3 de la loi sur la fonction de police.<br>Les informations issues de cette banque de données complètent celles reprisent dans la Banque de données Nationale Générale et apportent des éléments essentiels relatifs aux éventuels liens des personnes concernées avec le milieu terroriste, radical ou extrémiste. Ces données doivent être évaluées afin d'identifier les risques pour la sécurité ou une menace potentielle. | | |
| | Art. 3. Les données et informations visées à l'article 22sexies, § 1, alinéa 1er, 5°, de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité sont les suivantes : | | |
| | 1° les données et informations relatives à l'identification, au statut juridique externe et les données judiciaires des personnes détenues ou ayant été détenues traitées par le Service public fédéral Justice dans le cadre de ses missions relatives à l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté et de la gestion des établissements dans lesquels cette exécution s'effectue.(...) | | |
| | 2° les données relatives aux personnes concernées reprises dans la banque de données visée à l'article 163 de la loi-programme du 27 décembre 2006 (appelée« cadastre Limosa ») .<br>Ces données permettent de déterminer un lieu de résidence d'un travailleur étranger qui ne possède pas de domicile en Belgique et ainsi de vérifier les données communiquées par l'intéressé et au besoin de pouvoir établir un contact avec lui pour lui adresser un éventuel refus. | | |
| | 3° les données et informations relatives aux personnes communiquées par la Direction générale Transport aérien à l'Autorité Nationale de Sécurité concernant la sûreté de l'aviation civile. | | |
| | 4° les données et informations relatives aux suspects visées à l'article 100/6, alinéa 4, 1° du code pénal social contenues dans la banque de données e-PV. (…) | | |
| | 5° les données et informations relatives aux personnes dont dispose l'Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire dans le cadre de ses missions et en particulier les inspections et l'analyse du risque de prolifération nucléaire. | | |
| | **Article 110 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel** ,qui renvoie à l'article 107 applicable tout traitement de données à caractère personnel dans le cadre des habilitations de sécurité, attestations et avis de sécurité visés à la loi du 11 décembre 1998 | | |
| | Dans l'intérêt de l'exercice de leurs missions, les autorités, les organes et les personnes visés à l'article 107 **traitent des données à caractère personnel de toute nature, en ce compris celles qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que les données génétiques et biométriques, les données concernant la santé, celles qui portent sur la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle et celles relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes.** | | |
| **Allemagne** | **§ 11 SÜG - Datenerhebung** | | |
| | Art 11 (2) Die zuständige Stelle erhebt die personenbezogenen Daten bei der betroffenen Person oder bei der mitbetroffenen Person. Reicht diese Erhebung nicht aus oder stehen ihr schutzwürdige Interessen der betroffenen Person oder der mitbetroffenen Person entgegen, können andere geeignete Personen oder Stellen befragt werden. | | |
| | **§ 12 SÜG - Maßnahmen bei den einzelnen Überprüfungsarten, Überprüfungszeitraum** | §12 (1) | |
| | | (1) sicherheitsmäßige Bewertung der Angaben in der Sicherheitserklärung unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder,<br>(2) Einholung einer unbeschränkten Auskunft aus dem Bundeszentralregister und Ersuchen um eine Datenübermittlung aus dem Zentralen staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister,<br>(2a) soweit im Einzelfall erforderlich, bei ausländischen betroffenen Personen, die keine freizügigkeitsberechtigten Unionsbürger sind, Ersuchen um eine Übermittlung der nach § 3 Absatz 1 und 2 Nummer 5, 6 und 9 des AZR-Gesetzes gespeicherten Daten,<br>(3) Anfragen an das Bundeskriminalamt, die in der Rechtsverordnung nach § 58 Abs. 1 des Bundespolizeigesetzes bestimmte Bundespolizeibehörde und die Nachrichtendienste des Bundes, (4) Anfragen an ausländische Sicherheitsbehörden oder nach dortigem Recht für solche Anfragen zuständige öffentliche Stellen bei Auslandsaufenthalten von ununterbrochen längerer Dauer als sechs Monaten in den vergangenen fünf Jahren. (1a) Eine Anfrage nach Absatz 1 Nummer 4 bedarf der gesonderten Zustimmung. Bei einer Anfrage dürfen an die ausländischen Sicherheitsbehörden oder an die nach dortigem Recht für eine solche Anfrage zuständigen öffentlichen Stellen nur folgende Daten übermittelt werden:<br>1.Namen, auch frühere, Vornamen, auch frühere,2.Geburtsdatum, -ort,3.Staatsangehörigkeit, auch frühere und weitere Staatsangehörigkeiten,4.Wohnsitze, Adressen des Aufenthalts in dem Staat, dessen Sicherheitsbehörde oder zuständige öffentliche Stelle angefragt werden soll,5.aktueller Wohnsitz, sofern erforderlich,6.Pass- oder Personalausweisnummer oder Kopie des Ausweisdokuments, sofern erforderlich,7.Angaben zu den Eltern, sofern erforderlich, sowie8.Anlass der Anfrage.<br>Die Anfrage unterbleibt, wenn ihr entgegenstehen: 1.auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland,2.Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland oder3.unter Berücksichtigung des besonderen öffentlichen Interesses der Anfrage überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Person oder der mitbetroffenen Person.<br>Zu den schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person oder der mitbetroffenen Person gehört auch das Vorhandensein eines angemessenen Datenschutzniveaus im angefragten Staat. Wird eine Anfrage aus den in Satz 3 genannten Gründen nicht durchgeführt oder wurde sie nicht beantwortet, ist Absatz 5 entsprechend anzuwenden. | Bei der Sicherheitsüberprüfung nach § 9 trifft die mitwirkende Behörde zusätzlich zu Absatz 1 folgende Maßnahmen:<br>1.Anfragen an die Polizeidienststellen der innegehabten Wohnsitze im Inland der betroffenen Person, in der Regel beschränkt auf die letzten fünf Jahre,2.Prüfung der Identität der betroffenen Person.<br>(2a) Für die mitbetroffene Person trifft die mitwirkende Behörde die in den Absätzen 1 bis 2 genannten Maßnahmen. |
| | | (3a) Bei der Sicherheitsüberprüfung nach den §§ 8, 9 und 10 kann zu der betroffenen Person in erforderlichem Maße Einsicht in öffentlich sichtbare Internetseiten genommen werden mit Ausnahme des öffentlich sichtbaren Teils sozialer Netzwerke. Bei der Sicherheitsüberprüfung nach den §§ 9 und 10 kann zu der betroffenen Person zusätzlich in erforderlichem Maße in den öffentlich sichtbaren Teil sozialer Netzwerke Einsicht genommen werden. Satz 2 gilt auch bei der Sicherheitsüberprüfung nach § 8, soweit die betroffene Person dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung angehört. | |
| **Suisse** | **Article 9 ordonnance du 4 mars 2011 sur les contrôles de sécurité relatifs aux personnes** | | |
| | 1 Pour mener à bien ses tâches, le Service spécialisé CSP DDPS dispose d'un accès en ligne direct aux registres et aux bases de données ci-après, dans la limite prescrite par les ordonnances édictées à cet effet:<br>a. le casier judiciaire informatisé, conformément à l'ordonnance du 29 septembre 2006 sur le casier judiciaire;<br>b. l'index national de police, conformément à l'ordonnance du 15 octobre 2008 sur l'index national de police;<br>c. le système d'information sécurité intérieure (ISIS), conformément à l'ordonnance du 4 décembre 2009 sur les systèmes d'information du Service de renseignement de la Confédération.<br>2 S'il a besoin de données supplémentaires pour lesquelles il ne dispose pas d'un droit d'accès direct, le Service spécialisé CSP DDPS peut les demander par l'entremise des organes fédéraux chargés de la sécurité ou des autorités cantonales compétentes. (...) | | |

# Note relative à une réforme de la législation sur le financement des partis politiques

Questions à trancher

1. Montant global à allouer (+20-25%)
   - Avec ou sans clause d'adaptation (indexation à l'inflation ou par rapport à une autre valeur)
   - Lié à de nouvelles obligations

2. Modification des critères d'allocation
   - Maintien de la double-condition élections nationales et élections européennes
   - Seuil des deux pour cent
   - Maintien du plafond des 75 pour cent des recettes

3. Personnalité juridique
   - Facultative ou obligatoire
   - Par la loi : entière ou partielle

4. Non prise en compte de recettes/dépenses pas liées à des activités politiques

5. Réglementation de la question des listes composées de différentes associations ou partis
   - Transparence de la comptabilité et du respect de la législation sur les dons
   - Respect des conditions électorales pour avoir droit à une dotation
   - Répartition de la dotation de l'État

6. Comptabilité des partis : sort des associations ou sociétés liées aux partis

7. Comptabilisation de l'ensemble des recettes et dépenses, notamment des campagnes privées financées par les candidats
   - Interdiction de telles campagnes si elles ne sont pas incorporées dans la comptabilité consolidée du parti

8. Révision des délais
   - Introduction de sanctions

9. Réglementation sur les dons
   - Attestation sur l'honneur des candidats et mandataires

Alex Bodry
18.10.2019

04

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 04

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 12 novembre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 octobre 2019

2. 7500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 et modifiant :
1° la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (Abgabenordnung) ;
2° la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise ;
3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
4° la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
5° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
6° la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer et
1° approuvant le protocole additionnel du 28 janvier 1997 portant modification de la Convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché, signée à Luxembourg, le 17 avril 1946 ;
2° approuvant les statuts modifiés de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL) ;
3° concernant les interventions financières et la surveillance de l'État à l'égard des CFL et
4° portant modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire
7° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs
8° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant :
a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires ;
9° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilés sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
10° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014 ;
11° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
12° la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
13° la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten

7501 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023
- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten

- Présentation du volet concernant le Ministère d'Etat

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

- Echange de vues sur la continuation des travaux

4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Yves Cruchten, Rapporteur des projets de loi 7500 et 7501

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat
M. Jacques Thill, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 octobre 2019**

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

**2. 7500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 et modifiant :**
**1° la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (Abgabenordnung) ;**
**2° la loi du 27 juillet 1938 portant création d'un fonds de réserve pour la crise ;**
**3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
**4° la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;**
**5° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;**

**6° la loi modifiée du 28 mars 1997 concernant l'exploitation des chemins de fer et**
**1° approuvant le protocole additionnel du 28 janvier 1997 portant modification de la Convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché, signée à Luxembourg, le 17 avril 1946 ;**
**2° approuvant les statuts modifiés de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL) ;**
**3° concernant les interventions financières et la surveillance de l'État à l'égard des CFL et**
**4° portant modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire**
**7° la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs**
**8° la loi modifiée du 28 avril 1998 portant :**
**a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;**
**b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;**
**c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires ;**
**9° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilés sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
**10° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014 ;**
**11° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;**
**12° la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;**
**13° la loi du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA**

**7501 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023**

M. le Premier ministre, ministre d'Etat, présente brièvement les volets du budget de l'Etat pour l'année 2020 concernant la Commission. Pour le détail, il est prié de se référer au document annexé au présent procès-verbal.

De cette présentation et de l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Le projet de budget du ministère d'Etat, qui s'élève à la somme totale de 236.513.694 euros, se caractérise par sa spécificité, en ce qu'y sont également inscrits les crédits budgétaires d'autres institutions publiques, telles que la Maison du Grand-Duc, la Chambre des Députés, ou encore le Conseil d'Etat.

- Il est souligné que le ministère d'Etat respecte les normes établies par la circulaire budgétaire.

- La section 00.0 - Maison du Grand-Duc affiche une baisse d'environ 500.000 euros par rapport à l'année 2019, qui s'explique essentiellement par le décès de l'ancien Chef de l'Etat qui a entraîné la suppression de ses frais de représentation (247.000 euros). Quant aux « frais du personnel attaché à la fonction d'ancien Chef de l'Etat » (article 10.004), une partie du personnel employé est partie à la retraite tandis qu'une partie a

été reprise par le Grand-Duc Héritier, qui déménage au Château de Fischbach. Les frais y relatifs ont été transférés vers l'article 10.001 qui augmente d'environ 1,1 million d'euros. Les autres dépenses de la Cour augmentent de l'ordre de 2%, conformément aux directives de l'IGF.

- L'audit actuellement mené par M. Jeannot Waringo sur la Cour Grand-Ducale vise à contrôler la gestion du personnel mais aussi, d'une manière plus large, à avoir une analyse claire des différents postes et de la répartition des dépenses (liste civile, frais du personnel et frais de fonctionnement). Le rapport est en cours de finalisation et sera remis vraisemblablement au cours du mois de décembre. Il pourra être présenté en Commission en janvier 2020. Les modifications éventuelles à apporter à la situation actuelle le seront dès le budget 2021.

- Le budget de la Chambre des Députés (Section 00.1) a, pour sa part, été revu à la hausse de 4 millions d'euros, pour atteindre environ 46,7 millions. Cette augmentation s'explique essentiellement par la hausse de l'indemnité de secrétariat des députés.

- L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (article 10.004) a été transféré sous la section de la Chambre des Députés pour tenir compte du projet de loi n°7236 (Projet de loi instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher).

- Les dotations au profit du Centre pour l'égalité de traitement (article 10.003), de la Cour des Comptes (article 10.020), du Conseil d'Etat (Section 00.2) ainsi que de la Commission consultative des Droits de l'Homme (Section 00.9) restent relativement stables.

- En ce qui concerne la Section 00.3 (Gouvernement), l'abandon de l'édition du Mémorial C et la fin du marché public relatif à la publication des Mémorial A et B ont permis de diminuer les dépenses de publication du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. En raison d'efforts constants d'optimisation et d'automatisation des processus de structuration et de publication, le crédit inscrit à l'article 00.4.12.131 a pu être diminué de 500.000 euros.
  A ce sujet, plusieurs membres de la Commission déplorent la baisse des publications sous format papier, la suppression des mises à jour des codes et les difficultés pour trouver des versions consolidées de textes de loi. Cette situation est source d'insécurité juridique. De plus, les recherches sur la plate-forme électronique s'avèrent parfois compliquées et chronophages.

- Pour l'article 00.6.12.356 (Haut-Commissariat à la protection nationale : gestion de crises) l'augmentation s'explique par le renforcement de l'infrastructure LU-CIX pour contrer des attaques de type DDoS (Distributed Denial of Service). La mise en place d'un Centre national de filtrage de ces attaques de type déni de service distribué constitue ainsi une priorité politique pour 2020.

- L'augmentation du budget du Service Information et Presse (SIP) (Section 00.4) tient compte de ses nouvelles missions concernant l'administration transparente et l'« open data ».

- La rémunération du personnel du SIP fait l'objet d'un article à part (article 11.005) pour tenir compte du fait que le SIP est désormais une administration à part.

- Au sujet des « nouveaux engagements de personnel » au niveau du Ministère d'Etat, plusieurs postes sont à pourvoir au Ministère d'Etat, notamment un juriste et un DPO ainsi qu'un communicant.

## 3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

M. le Président informe les membres de la Commission qu'il ressort des discussions informelles qui ont eu lieu au cours des dernières semaines qu'un accord se dessine au sujet de la procédure à suivre pour la Révision constitutionnelle.
Ainsi l'instruction de la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution pourrait être continuée en contrepartie de la décision de la découpler de la réforme de la loi électorale.
Une éventuelle réforme du système électoral ainsi que les questions connexes (cumul des mandats, statut du député etc.) seront débattues parallèlement.

Certaines questions ayant trait au contenu sont toujours discutées.

M. le Président propose de fixer d'ores et déjà une série de réunions pour continuer les travaux :

- Le 26 novembre à 15h00
- Le 6 décembre à 14h00
- Le 9 décembre à 12h00.

## 4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 13 novembre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe : Budget 2020 – Ministère d'Etat

6030 - Dossier consolidé : 1717



| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **30 — MINISTERE D'ETAT** | | | |
| | | **Section 30.3 — Gouvernement** | | | |
| 74.000 (74.10) | 01.10 | Acquisition de véhicules automoteurs | — | — | 37.000 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Voitures* ..... *37.000* | | | |
| 74.010 (74.22) | 01.10 | Acquisition de machines de bureau | — | 5.000 | 5.000 |
| 74.040 (74.22) | 01.10 | Acquisition d'équipements spéciaux | — | 5.000 | 5.000 |
| 74.070 (74.22) | 01.10 | Création et installation d'un monument national pour la Mémoire de la Shoah. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 120.000 | — | — |
| | | Total de la section 30.3 | 120.000 | 10.000 | 47.000 |
| | | **Section 30.4 — Service Information et Presse** | | | |
| 74.040 (74.22) | 01.10 | Acquisition d'équipements spéciaux | 1.199 | 5.000 | 9.000 |
| 74.050 (74.22) | 01.10 | Acquisition d'équipements informatiques | 1.849 | 20.000 | 10.000 |
| 74.060 (74.40) | 01.10 | Acquisition de logiciels, brevets et autres biens incorporels | 2.217 | 10.000 | 56.000 |
| | | Total de la section 30.4 | 5.265 | 35.000 | 75.000 |
| | | **Section 30.5 — Conseil économique et social** | | | |
| 74.010 (74.22) | 01.10 | Acquisition de machines de bureau | — | 10.000 | 1.000 |
| 74.020 (74.22) | 01.10 | Acquisition d'installations de télécommunications | — | 2.000 | 2.000 |
| 74.040 (74.22) | 01.10 | Acquisition d'équipements spéciaux | — | 3.500 | 13.500 |
| | | Total de la section 30.5 | — | 15.500 | 16.500 |

30.6 — Haut-Commissariat à la Protection nationale

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **Section 30.6 — Haut-Commissariat à la Protection nationale** | | | |
| 74.000 (74.10) | 02.00 | Acquisition de véhicules automoteurs | 34.507 | 54.000 | 25.000 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Voitures* ..... *25.000* | | | |
| 74.301 (74.22) | 02.00 | Frais d'acquisition pour la gestion de crises. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 10.922.613 | 2.107.875 | 1.000 |
| 74.305 (74.22) | 02.00 | Frais d'acquisition d'équipements spéciaux, de bureau et de télécommunication | 13.962 | 17.750 | 10.750 |
| 74.310 (74.22) | 02.00 | Computer Emergency Response Team (GovCert): acquisition et installation d'équipements spéciaux | 261.123 | 267.200 | 271.200 |
| | | Total de la section 30.6 | 11.232.205 | 2.446.825 | 307.950 |
| | | **Section 30.7 — Cultes** | | | |
| 52.004 (52.10) | 08.50 | Participation aux frais de réfection et de remise en état d'édifices publics à caractère national. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | — | 100 | 100 |
| | | Total de la section 30.7 | — | 100 | 100 |
| | | **Section 30.8 — Médias et Communications** | | | |
| 51.050 (51.20) | 08.40 | Participation de l'Etat aux frais de développement du secteur des technologies de l'information et des communications. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | — | 3.000.000 | 5.550.000 |
| 74.001 (74.10) | 13.90 | Acquisition de vélos de service | — | — | 2.500 |
| 74.010 (74.22) | 08.40 | Acquisition de machines de bureau (SMC) | — | 8.000 | 1.000 |
| 74.011 (74.22) | 08.40 | Acquisition de machines de bureau CGPD (Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'Etat) | — | — | 10.000 |
| 74.020 (74.22) | 01.10 | Réseau radio intégré et unique pour les besoins de divers services publics: acquisition et installation d'équipements; frais accessoires. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 3.236.916 | 5.336.013 | 4.210.067 |

30.8 — Médias et Communications

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| | | *Détail:*<br>*1) Mise en place du réseau ..... 3.133.867*<br>*2) Terminaux et appareils ..... 46.800*<br>*3) Intégration véhicules ..... 11.700*<br>*4) Projets ..... 941.850*<br>*5) Divers ..... 75.850*<br>*Total ..... 4.210.067* | | | |
| 74.040 (74.22) | 08.40 | Acquisition d'équipements spéciaux ..... | 1.282 | 10.000 | 15.000 |
| 74.050 (74.22) | 13.90 | Acquisition d'équipements informatiques CGPD (Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'Etat) ..... | — | — | 30.000 |
| 74.051 (74.22) | 13.90 | Acquisition de matériel informatique, matériel radioélectrique et matériel technique en relation avec l'autorité compétente pour le service public réglementé de Galileo.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | — | 1.000 |
| 74.060 (74.40) | 13.90 | Developpement site Internet/Intranet CGPD (Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'Etat) ..... | — | 100.000 | 5.000 |
| 74.080 (74.22) | 13.90 | Acquisition de mobilier de bureau et d'autre mobilier (SMC) ..... | — | — | 40.000 |
| 74.081 (74.22) | 13.90 | Acquisition de mobilier de bureau et d'autre mobilier CGPD (Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'Etat) ..... | — | — | 10.000 |
| 74.315 (74.22) | 13.90 | Dépenses d'investissements en relation avec l'élaboration et la mise en œuvre de l'initiative gouvernementale « Digital Lëtzebuerg ».<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | 100.000 | 100.000 |
| | | Total de la section 30.8 ..... | 3.238.198 | 8.554.013 | 9.974.567 |
| | | **Section 30.9 — Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg** | | | |
| 74.010 (74.22) | 01.10 | Acquisition de machines de bureau ..... | — | 8.500 | 1.500 |
| | | Total de la section 30.9 ..... | — | 8.500 | 1.500 |
| | | Total du département 30 ..... | 14.595.668 | 11.069.938 | 10.422.617 |

6030 - Dossier consolidé : 1119



# *Tableau récapitulatif:*

**Regroupement comptable des dépenses du ministère d'Etat**

| Code | Classes de comptes | **2018** Compte provisoire | **2019** Budget voté | **2020** Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|
| 51 | Transferts de capitaux aux entreprises | — | 3.000.000 | 5.550.000 |
| 52 | Autres transferts de capitaux aux administrations privées | — | 100 | 100 |
| 74 | Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels | 14.595.668 | 8.069.838 | 4.872.517 |
| Total | | 14.595.668 | 11.069.938 | 10.422.617 |

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **00 — MINISTERE D'ETAT** | | | |
| | | **Section 00.0 — Maison du Grand-Duc** | | | |
| 10.000 (10.00) | 01.10 | Liste civile.<br>(Crédit non limitatif) | 1.196.537 | 1.213.835 | 1.241.590 |
| 10.001 (10.00) | 01.10 | Frais du personnel attaché à la Cour Grand-Ducale.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 6.215.274 | 6.592.879 | 7.740.923 |
| 10.002 (10.00) | 01.10 | Frais de représentation du Chef de l'Etat | 716.756 | 727.136 | 744.000 |
| 10.003 (10.00) | 01.10 | Frais de représentation de Son Altesse Royale le Grand-Duc Héritier | 160.206 | 162.527 | 166.000 |
| 10.004 (10.00) | 01.10 | Frais du personnel attaché à la fonction d'ancien Chef de l'Etat.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 1.443.131 | 1.472.386 | — |
| 10.005 (10.00) | 01.10 | Frais de représentation de Son Altesse Royale le Grand-Duc Jean | 244.602 | 246.985 | — |
| 10.007 (10.00) | 01.10 | Frais de fonctionnement et dépenses courantes | 700.000 | 710.121 | 726.000 |
| 11.005 (11.11) | 01.10 | Rémunération du personnel | — | 100 | — |
| | | Total de la section 00.0 | 10.676.506 | 11.125.969 | 10.618.513 |
| | | **Section 00.1 — 1. Chambre des Députés (articles 10.000 à 10.003) 2. Cour des Comptes (article 10.020)** | | | |
| 10.000 (10.00) | 01.10 | Chambre des Députés | 35.900.000 | 42.599.000 | 46.764.225 |
| 10.001 (10.00) | 01.10 | Médiateur.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 1.640.265 | 1.369.760 | 1.624.424 |
| 10.002 (33.00) | 01.10 | Remboursement partiel des frais des campagnes électorales aux partis politiques.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 1.400.000 | 262.000 | — |
| 10.003 (10.00) | 13.90 | Dotation au profit du Centre pour l'égalité de traitement.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 88.000 | 389.109 | 480.842 |

00.1 — Chambre des Députés & Cour des Comptes

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| 10.004 (10.00) | 06.36 | Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | — | — | 278.475 |
| 10.020 (10.00) | 01.10 | Dotation au profit de la Cour des Comptes. (Crédit non limitatif) | 4.869.204 | 4.993.739 | 5.174.459 |
| | | Total de la section 00.1 | 43.897.469 | 49.613.608 | 54.322.425 |
| | | **Section 00.2 — Conseil d'Etat** | | | |
| 10.000 (10.00) | 01.10 | Dotation au profit du Conseil d'Etat. (Crédit non limitatif) | 2.042.656 | 2.067.817 | 2.106.793 |
| 11.000 (11.00) | 01.10 | Traitements des fonctionnaires | 1.498.328 | — | — |
| 11.005 (11.11) | 01.10 | Rémunération du personnel | — | 2.053.464 | 2.172.238 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Rémunérations de base* | *1.967.534* | | |
| | | *2) Primes, indemnités et autres suppléments de rémunération* | *34.489* | | |
| | | *3) Charges sociales patronales* | *119.855* | | |
| | | *4) Allocations de repas* | *50.360* | | |
| | | *Total* | *2.172.238* | | |
| 11.010 (11.00) | 01.10 | Indemnités des employés occupés à titre permanent | 365.483 | — | — |
| 11.030 (11.00) | 01.10 | Salaires des salariés occupés à titre permanent | 69.461 | — | — |
| | | Total de la section 00.2 | 3.975.928 | 4.121.281 | 4.279.031 |
| | | **Section 00.3 — Gouvernement** | | | |
| 11.000 (11.00) | Divers codes | Traitements des fonctionnaires | 7.483.729 | — | — |
| 11.005 (11.11) | 01.10 | Rémunération du personnel | — | 11.822.514 | 8.681.973 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Rémunérations de base* | *7.787.504* | | |
| | | *2) Primes, indemnités et autres suppléments de rémunération* | *126.780* | | |
| | | *3) Charges sociales patronales* | *571.991* | | |
| | | *4) Allocations de repas* | *195.698* | | |
| | | *Total* | *8.681.973* | | |
| 11.006 (11.11) | 13.90 | Rémunération des membres du Gouvernement | — | 4.253.932 | 3.990.322 |

00.3 — Gouvernement

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| | | *Détail:*<br>*1) Rémunérations de base ..... 3.841.138*<br>*3) Charges sociales patronales ..... 102.216*<br>*4) Allocations de repas ..... 46.968*<br>*Total ..... 3.990.322* | | | |
| 11.130 (11.12) | Divers codes | Indemnités pour services extraordinaires.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 239.098 | 290.000 | 260.000 |
| 12.000 (12.15) | 01.10 | Indemnités pour services de tiers.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 3.437 | 8.000 | 8.900 |
| 12.010 (12.13) | 01.10 | Frais de route et de séjour, frais de déménagement.<br>(Crédit sans distinction d'exercice)..... | 34.941 | 35.000 | 35.000 |
| 12.011 (12.13) | 01.10 | Frais de route et de séjour à l'étranger (gouvernement).<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 50.041 | 36.500 | 80.000 |
| 12.012 (12.13) | 01.10 | Frais de route et de séjour à l'étranger.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 878.580 | 1.000.000 | 1.000.000 |
| 12.020 (12.14) | 01.10 | Frais d'exploitation des véhicules automoteurs..... | 6.732 | 6.900 | 7.900 |
| 12.050 (12.12) | 01.10 | Achat de biens et de services postaux.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 986.083 | 920.000 | 1.000.000 |
| 12.080 (12.11) | 01.10 | Bâtiments: exploitation et entretien.<br>(Crédit sans distinction d'exercice)..... | 82.105 | 88.500 | 98.500 |
| | | *Détail:*<br>*1) Nettoyage ..... 50.000*<br>*2) Eau, gaz, électricité, taxes ..... 45.000*<br>*9) Divers ..... 3.500*<br>*Total ..... 98.500* | | | |
| 12.110 (12.30) | 01.10 | Frais de contentieux.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 2.475.001 | 1.000.000 | 1.500.000 |
| 12.120 (12.30) | 01.10 | Frais d'experts et d'études.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 1.111.460 | 620.000 | 500.000 |
| 12.131 (12.16) | 01.10 | Frais de publication du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, de codes, de recueils de législation, de guides pratiques et de projets de loi, sur papier et sur support informatique, et frais relatifs aux travaux préparatoires à ces publications; frais d'exploitation et d'entretien du site Internet legilux.lu; dépenses diverses.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 1.051.626 | 2.000.000 | 1.500.000 |
| 12.190 (12.30) | 13.90 | Colloques, séminaires, stages et journées d'études, frais de participation.<br>(Crédit non limitatif)..... | — | 1.000 | 1.000 |

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| 12.260 (12.30) | 01.10 | Frais d'exploitation et frais administratifs; dépenses diverses. (Crédit sans distinction d'exercice)..... | 13.517 | 18.300 | 17.000 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1204 Frais de bureau ..... 16.000* | | | |
| | | *1217 Acquisition et entretien de petit outillage et d'équipements spéciaux de faible valeur..... 1.000* | | | |
| | | *Total ..... 17.000* | | | |
| 12.300 (11.00) | 01.10 | Indemnités de représentation des membres du gouvernement. (Crédit non limitatif)..... | 704.399 | 803.508 | 839.547 |
| 12.321 (12.30) | 01.10 | Frais en relation avec des actes et manifestations de la vie publique à caractère protocolaire ou social; dépenses diverses. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 1.560.860 | 850.000 | 900.000 |
| 12.330 (12.30) | 01.10 | Dépenses pour distinctions honorifiques. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 199.562 | 200.000 | 200.000 |
| 12.343 (12.30) | 03.60 | Service de renseignement de l'Etat: frais de fonctionnement; frais d'installation et autres. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 1.948.000 | 7.017.400 | 7.124.000 |
| 12.345 (12.30) | 01.10 | Comité pour la mémoire de la 2ème guerre mondiale ..... | 12.332 | 25.000 | 25.000 |
| 12.350 (12.30) | 01.10 | Dépenses diverses jugées opportunes par le gouvernement. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 89.805 | 33.500 | 33.500 |
| 12.360 (12.30) | 01.10 | Frais en relation avec l'organisation d'élections et de référendums. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 777.308 | 500.000 | 400.000 |
| 12.370 (12.30) | 01.30 | Service de la communication de crise, dépenses diverses..... | 4.070 | 64.000 | 64.000 |
| 33.002 (33.00) | 08.50 | Participation à la mise en place d'un réseau national de maisons de la laïcité. (Crédit non limitatif)..... | — | 100 | 100 |
| 33.005 (33.00) | 01.10 | Financement des partis politiques. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 2.606.473 | 2.621.420 | 2.621.420 |
| 33.012 (33.00) | 01.10 | Participation financière de l'Etat dans l'intérêt de la fondation luxembourgeoise pour la Mémoire de la Shoah. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 250.000 | 250.000 | 100 |
| 34.040 (34.40) | 01.10 | Dommages-intérêts dus à la suite de faits dommageables engageant la responsabilité de l'Etat. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 103.454 | 100.000 | 100.000 |
| 34.090 (34.40) | 01.10 | Subsides jugés opportuns par le gouvernement..... | 2.250 | 18.000 | 18.000 |

00.3 — Gouvernement

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| 35.060 (35.10) | 01.43 | Contribution à des organismes internationaux. (Crédit non limitatif) | 2.500 | 100 | 100 |
| 43.000 (43.22) | 01.10 | Remboursement des dépenses relatives aux opérations électorales et référendaires avancées par les communes. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 833.904 | 1.000.000 | 1.000.000 |
| | | Restants d'exercices antérieurs | | | |
| 12.510 (12.13) | 01.10 | Frais de route et de séjour, frais de déménagement | — | 1.310 | 370 |
| 12.821 (12.13) | 01.10 | Frais en relation avec des actes et manifestations de la vie publique à caractère protocolaire ou social; dépenses diverses | 101.770 | 72.000 | — |
| 43.500 (43.22) | 01.10 | Remboursement des dépenses relatives aux opérations électorales et référendaires avancées par les communes | — | — | 18.110 |
| | | Total de la section 00.3 | 23.613.037 | 35.656.984 | 32.024.842 |
| | | **Section 00.4 — Service Information et Presse** | | | |
| 11.005 (11.11) | 01.10 | Rémunérations du personnel | — | — | 2.581.612 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Rémunérations de base* — *2.325.404* | | | |
| | | *2) Primes, indemnités et autres suppléments de rémunération* — *16.308* | | | |
| | | *3) Charges sociales patronales* — *179.494* | | | |
| | | *4) Allocations de repas* — *60.406* | | | |
| | | *Total* — *2.581.612* | | | |
| 12.010 (12.13) | 01.10 | Frais de route et de séjour, frais de déménagement. (Crédit sans distinction d'exercice) | — | — | 250 |
| 12.020 (12.14) | 01.10 | Frais d'exploitation des véhicules automoteurs | — | 1.400 | — |
| 12.070 (12.12) | 01.10 | Frais d'entretien d'équipements informatiques et audiovisuels. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 29.300 | 26.000 | 32.000 |
| 12.125 (12.30) | 01.10 | Frais d'experts et d'études en matière informatique. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) | 62.851 | 116.000 | 160.000 |
| 12.130 (12.16) | 01.10 | Frais de publication de communiqués officiels. (Crédit non limitatif) | 864.953 | 812.250 | 812.250 |

00.4 — Service Information et Presse

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| 12.340 (12.30) | 01.10 | Journaux et périodiques, frais d'impression et de publication, documentation; promotion de l'image de marque du Grand-Duché de Luxembourg; frais d'études et dépenses diverses. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 399.971 | 385.000 | 400.000 |
| 12.341 (12.30) | 01.30 | Frais d'abonnement à des agences de diffusion d'informations..... | 130.110 | 163.000 | 180.000 |
| 12.346 (12.30) | 12.60 | Frais de développement de réseaux électroniques d'information ... | 57.494 | 74.000 | 76.000 |
| | | Total de la section 00.4..... | 1.544.679 | 1.577.650 | 4.242.112 |
| | | **Section 00.5 — Conseil économique et social** | | | |
| 11.000 (11.00) | 01.10 | Traitements des fonctionnaires..... | 373.301 | — | — |
| 11.005 (11.11) | 01.10 | Rémunération du personnel..... | — | 584.449 | 611.523 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Rémunérations de base..... 555.232* | | | |
| | | *2) Primes, indemnités et autres suppléments de rémunération ..... 7.584* | | | |
| | | *3) Charges sociales patronales..... 35.660* | | | |
| | | *4) Allocations de repas ..... 13.047* | | | |
| | | *Total ..... 611.523* | | | |
| 11.010 (11.00) | 01.10 | Indemnités des employés occupés à titre permanent..... | 173.843 | — | — |
| 11.020 (11.00) | 01.10 | Indemnités des employés occupés à titre temporaire..... | 38.664 | — | — |
| 12.010 (12.13) | 01.10 | Frais de route et de séjour, frais de déménagement..... | 3.404 | 6.500 | 6.500 |
| 12.080 (12.11) | 01.10 | Bâtiments: exploitation et entretien..... | 22.039 | 23.400 | 23.815 |
| 12.120 (12.30) | 01.10 | Conseil économique et social: indemnités des membres, frais d'experts et d'études; frais de traduction. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 238.529 | 295.417 | 302.179 |
| 12.121 (12.30) | 01.10 | Délégations luxembourgeoises du Comité économique et social de la Grande Région, du Comité économique et social européen: indemnités des membres, frais d'experts et d'études, frais de traduction. (Crédit non limitatif)..... | 13.894 | 10.000 | 10.000 |
| 12.125 (12.30) | 01.10 | Frais d'experts et d'études en matière informatique..... | — | 1.000 | 1.000 |
| 12.260 (12.30) | 01.10 | Frais d'exploitation et frais administratifs; dépenses diverses. (Crédit sans distinction d'exercice)..... | 28.611 | 62.300 | 63.050 |

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| | | *Détail:*<br>*1204 Frais de bureau ..... 29.250*<br>*1205 Achat de biens et services postaux et de télécommunications ..... 15.300*<br>*1206 Location et entretien des installations de télécommunications ..... 500*<br>*1213 Frais de publication ..... 18.000*<br>*Total ..... 63.050* | | | |
| 12.301 (12.30) | 01.40 | Participation aux frais de fonctionnement de la Présidence luxembourgeoise du Comité Economique et Social de la Grande Région ..... | 6.805 | — | — |
| 35.060 (35.00) | 01.10 | Contributions à des organismes internationaux. (Crédit sans distinction d'exercice)..... | 4.500 | 4.500 | 4.500 |
| | | Total de la section 00.5..... | 903.590 | 987.566 | 1.022.567 |
| | | **Section 00.6 — Haut-Commissariat à la Protection nationale** | | | |
| 11.000 (11.11) | 02.00 | Traitements des fonctionnaires..... | 2.021.287 | — | — |
| 11.005 (11.11) | 02.00 | Rémunération du personnel..... | — | 4.071.381 | 4.291.037 |
| | | *Détail:*<br>*1) Rémunérations de base..... 3.855.481*<br>*2) Primes, indemnités et autres suppléments de rémunération ..... 58.520*<br>*3) Charges sociales patronales..... 287.406*<br>*4) Allocations de repas ..... 89.630*<br>*Total ..... 4.291.037* | | | |
| 11.010 (11.11) | 02.00 | Indemnités des employés occupés à titre permanent..... | 1.165.640 | — | — |
| 11.020 (11.11) | 02.00 | Indemnités des employés occupés à titre temporaire..... | 63.748 | — | — |
| 11.030 (11.11) | 02.00 | Salaires des salariés occupés à titre permanent..... | 13.579 | — | — |
| 11.100 (11.40) | 02.00 | Indemnités d'habillement ..... | 370 | 380 | 400 |
| 12.000 (12.15) | 02.00 | Indemnités pour services de tiers. ..... | — | 11.000 | 16.000 |
| 12.010 (12.13) | 02.00 | Frais de route et de séjour..... | 1.274 | 2.000 | 2.200 |
| 12.020 (12.14) | 02.00 | Frais d'exploitation des véhicules automoteurs..... | 18.494 | 21.920 | 26.020 |
| 12.120 (12.30) | 02.00 | Frais d'experts et d'études. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 265.157 | 331.000 | 336.000 |

00.6 — Haut-Commissariat à la Protection nationale

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| 12.125 (12.30) | 02.00 | Frais d'experts et d'études en matière informatique. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 229.648 | 273.000 | 297.570 |
| 12.190 (12.30) | 02.00 | Colloques, séminaires, stages et journées d'études, frais d'organisation et de participation..... | 72.194 | 130.100 | 215.400 |
| 12.270 (12.30) | 02.00 | Entretien, exploitation et location d'immeubles, dépenses diverses : loyer pour hall de stockage de matériel à Mersch. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | — | 100.000 |
| 12.345 (12.14) | 02.00 | Frais de fonctionnement; frais de bureau; dépenses diverses..... | 39.935 | 50.126 | 47.086 |
| 12.356 (12.30) | 02.00 | Frais de fonctionnement pour la gestion de crises. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 9.834.023 | 590.000 | 3.060.000 |
| 12.385 (12.30) | 02.00 | Computer Emergency Response team (GovCert): frais de fonctionnement. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 733.617 | 745.500 | 758.174 |
| 33.001 (33.00) | 02.00 | Prise en charge, entretien et encadrement de demandeurs de protection internationale; aides en vue d'un retour au pays d'origine; activités péri et parascolaire; dégâts causés à des tiers; frais de contentieux; fonctionnement des foyers d'accueil. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 43.387.473 | 700.000 | — |
| | | Restants d'exercices antérieurs | | | |
| 11.600 (11.40) | 02.00 | Indemnités d'habillement ..... | — | 370 | — |
| 12.802 (12.30) | 02.00 | Frais de fonctionnement dans le cadre de l'Agence Frontex ..... | — | 18.000 | — |
| | | Total de la section 00.6..... | 57.846.439 | 6.944.777 | 9.149.887 |
| | | **Section 00.7 — Cultes** | | | |
| 11.000 (11.00) | 08.50 | Traitements des ministres des cultes..... | 22.696.135 | — | — |
| 11.005 (11.11) | 08.50 | Rémunération du personnel..... | — | 26.711.890 | 26.759.595 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Rémunérations de base..... 23.637.679* | | | |
| | | *2) Primes, indemnités et autres suppléments de rémunération ..... 947.391* | | | |
| | | *3) Charges sociales patronales..... 1.519.458* | | | |
| | | *4) Allocations de repas ..... 655.067* | | | |
| | | *Total ..... 26.759.595* | | | |
| 12.080 (12.11) | 08.50 | Séminaire de Luxembourg: bâtiments: exploitation et entretien..... | 25.000 | 24.000 | 28.000 |

00.7 — Cultes

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| 33.010 (33.00) | 08.50 | Subsides au culte musulman. (Crédit non limitatif) | 461.245 | 473.000 | 485.000 |
| 33.011 (12.12) | 08.50 | Culte catholique: remboursement de frais d'alimentation et de reliure de la bibliothèque du séminaire | 6.250 | 6.250 | 6.250 |
| 33.012 (33.00) | 08.50 | Subsides aux cultes protestants. (Crédit non limitatif) | — | 100 | 100 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Eglise protestante du Luxembourg et Eglise protestante européenne à Luxembourg* ..... *100* | | | |
| 33.013 (33.00) | 08.50 | Subsides au culte israélite. (Crédit non limitatif) | 26.178 | 30.000 | 20.000 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Communauté israélite de Luxembourg* ..... *20.000* | | | |
| 33.015 (33.00) | 08.50 | Subsides au culte catholique. (Crédit non limitatif) | — | 100 | 100 |
| 33.016 (33.00) | 08.50 | Subsides aux cultes orthodoxes. (Crédit non limitatif) | — | 100 | 100 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Eglise orthodoxe hellénique* ..... *100* | | | |
| 33.017 (33.00) | 08.50 | Subsides au culte anglican. (Crédit non limitatif) | 128.124 | 131.500 | 135.000 |
| 34.060 (34.40) | 04.42 | Culte catholique: bourses d'études aux élèves du séminaire | 2.480 | 2.480 | 2.480 |
| | | Total de la section 00.7 | 23.345.412 | 27.379.420 | 27.436.625 |
| | | **Section 00.8 — Médias et Communications** | | | |
| 11.005 (11.11) | 13.90 | Rémunération du personnel | — | 2.693.351 | 3.056.861 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Rémunérations de base* ..... *2.789.829* | | | |
| | | *2) Primes, indemnités et autres suppléments de rémunération* ..... *15.276* | | | |
| | | *3) Charges sociales patronales* ..... *187.306* | | | |
| | | *4) Allocations de repas* ..... *64.450* | | | |
| | | *Total* ..... *3.056.861* | | | |
| 11.132 (11.12) | 08.40 | Indemnités pour services extraordinaires. (Crédit non limitatif) | 47.947 | 59.404 | 60.762 |

00.8 — Médias et Communications

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| 12.010 (12.13) | 12.60 | Frais de route et de séjour, frais de déménagement..... | — | 250 | 250 |
| 12.011 (12.13) | 12.60 | Frais de route et de séjour à l'intérieur du pays CGPD (Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'Etat)..... | — | 100 | 100 |
| 12.012 (12.13) | 12.60 | Frais de route et de séjour à l'étranger.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 74.150 | 135.000 | 135.000 |
| 12.013 (12.13) | 12.60 | Frais de route et de séjour à l'étranger CGPD (Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'Etat).<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | 15.000 | 15.255 |
| 12.020 (12.14) | 12.60 | Frais d'exploitation des véhicules automoteurs..... | 1.247 | 3.250 | 3.500 |
| 12.040 (12.12) | 12.60 | Frais de bureau: journaux, livres et périodiques ..... | 29 | 500 | — |
| 12.080 (12.11) | 12.60 | Bâtiments; exploitation et entretien.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 361 | 5.317 | 28.000 |
| 12.120 (12.30) | 12.60 | Frais d'experts et d'études.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 194.395 | 368.500 | 400.000 |
| 12.121 (12.30) | 12.60 | Frais d'experts et d'études CGPD (Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'Etat).<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | 160.000 | 164.000 |
| 12.125 (12.30) | 12.60 | Frais d'experts et d'études en matière informatique.<br>(Crédit sans distinction d'exercice)..... | 1.121 | 3.000 | 15.000 |
| 12.191 (12.30) | 12.60 | Frais de formation professionnelle..... | 8.399 | 12.000 | 35.000 |
| 12.345 (12.30) | 08.40 | Médias et communications : indemnités pour services de tiers, honoraires d'experts, frais de promotion, frais de documentation, acquisition de machines de bureau et d'équipements spéciaux, dépenses diverses.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 706.202 | 800.000 | 850.000 |
| 12.346 (12.30) | 13.90 | Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'Etat : indemnités pour services de tiers, honoraires d'experts, frais de formation, frais de maintenance, frais de publicité, de sensibilisation et d'information, acquisition de machines de bureau, dépenses diverses.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | 138.000 | 143.466 |
| 12.347 (12.30) | 13.90 | Financement des mesures accompagnatrices dans le cadre du développement des autoroutes de l'information.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | 1.000.000 | 1.250.000 |
| 12.348 (12.30) | 13.90 | Dépenses en relation avec l'autorité compétente pour le service public réglementé de Galileo.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | — | 100 |

00.8 — Médias et Communications

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| 12.370 (12.30) | 08.40 | Prise en charge par l'Etat des frais relatifs à l'établissement d'une pige publicitaire luxembourgeoise.<br>(Crédit sans distinction d'exercice)..... | — | 35.500 | 35.500 |
| 12.380 (12.12) | 01.10 | Réseau radio intégré et unique pour les besoins de divers services publics: installation et location de lignes téléphoniques; redevances; entretien et réparation des équipements radio-électriques; consommation; frais d'experts et d'études.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 4.684.541 | 6.782.575 | 7.088.947 |
| | | *Détail:*<br>*1) Fonctionnement du réseau ..... 6.306.458*<br>*2) Formation des utilisateurs ..... 9.360*<br>*3) Expertise technique externe ..... 361.481*<br>*4) Projets ..... 381.420*<br>*5) Divers ..... 30.228*<br>*Total ..... 7.088.947* | | | |
| 12.390 (12.30) | 13.90 | Dépenses en relation avec l'élaboration et la mise en œuvre de l'initiative gouvernementale « Digital Lëtzebuerg ».<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | 800.000 | 800.000 |
| 31.010 (12.30) | 13.90 | Subventions aux projets-pilotes dans le cadre du développement des autoroutes de l'information (5G).<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | 1.000.000 | 1.200.000 |
| 31.020 (31.22) | 08.40 | Promotion de la presse en ligne.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 1.083.331 | 1.300.000 | 1.400.000 |
| 31.050 (31.32) | 08.40 | Promotion de la presse écrite.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 7.062.782 | 7.445.800 | 7.356.000 |
| 31.052 (33.00) | 12.60 | Subside à la société BCE (Broadcasting Center Europe S.A.) pour contribution aux frais d'exploitation en vue d'assurer le maintien des infrastructures essentielles de télévision.<br>(Crédit sans distinction d'exercice)..... | 700.000 | 1.175.000 | 700.000 |
| 31.053 (31.32) | 08.40 | Initiative en vue de préserver la diversité du paysage médiatique.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 130.000 | 80.000 | 240.000 |
| 31.054 (31.32) | 13.90 | Promotion du pluralisme des médias professionels de l'information.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | 100 | 100 |
| 32.020 (32.00) | 13.90 | Subsides dans le cadre de l'initiative gouvernementale « Digital Lëtzebuerg ».<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | — | 100.000 | 100.000 |
| 33.012 (33.00) | 08.40 | Médias et communications: subsides à des associations.<br>(Crédit sans distinction d'exercice)..... | 289.964 | 291.700 | 291.700 |
| 35.030 (35.40) | 12.60 | Contributions à des organismes internationaux.<br>(Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 4.143 | 4.500 | 4.500 |

00.8 — Médias et Communications

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| 41.011 (41.40) | 12.60 | Dotation en faveur de l'établissement public "Commission nationale pour la protection des données". (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 4.415.419 | 5.442.416 | 7.667.224 |
| 41.012 (41.40) | 12.60 | Dotation dans l'intérêt de l'établissement public "Fonds national de soutien à la production audiovisuelle". (Crédit non limitatif)..... | 33.900.000 | 37.000.000 | 41.032.000 |
| 41.013 (41.40) | 12.60 | Dotation en faveur de l'établissement public "Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel". (Crédit non limitatif)..... | 768.298 | 837.609 | 829.421 |
| 41.014 (41.40) | 08.40 | Dotation dans l'intérêt de l'établissement public chargé de diffuser des programmes de radio socioculturels. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 6.090.000 | 6.491.912 | 6.621.750 |
| 41.015 (41.40) | 13.90 | Prise en charge par l'Etat des frais de l'Institut luxembourgeois de Régulation résultant de la directive européenne sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information. (Crédit non limitatif)..... | — | 750.000 | 1.010.000 |
| | | Restants d'exercices antérieurs | | | |
| 12.870 (12.30) | 13.90 | Prise en charge par l'Etat des frais relatifs à l'établissement d'une pige publicitaire luxembourgeoise..... | — | 30.000 | — |
| | | Total de la section 00.8..... | 60.162.329 | 74.960.784 | 82.534.436 |
| | | **Section 00.9 — Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg** | | | |
| 11.005 (11.11) | 01.10 | Rémunération du personnel..... | — | 369.377 | 421.339 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1) Rémunérations de base..... 367.179* | | | |
| | | *3) Charges sociales patronales..... 43.984* | | | |
| | | *4) Allocations de repas ..... 10.176* | | | |
| | | *Total ..... 421.339* | | | |
| 11.010 (11.00) | 01.10 | Indemnités des employés occupés à titre permanent ..... | 283.730 | — | — |
| 11.130 (11.12) | 01.10 | Indemnités pour services extraordinaires..... | 1.256 | 1.500 | 1.200 |
| 12.000 (12.15) | 01.10 | Indemnités pour services de tiers ..... | 2.944 | 3.000 | 3.500 |
| 12.010 (12.13) | 01.10 | Frais de route et de séjour, frais de déménagement..... | 78 | 100 | 100 |

00.9 — Commission consultative des Droits de l'Homme

| Article (Code écon.) | Code fonct. | Libellé | 2018 Compte provisoire | 2019 Budget voté | 2020 Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|---|
| 12.011 (12.13) | 01.10 | Frais de route et de séjour à l'étranger. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice) ..... | 5.877 | 8.000 | 9.000 |
| 12.080 (12.11) | 01.10 | Bâtiments: exploitation et entretien ..... | 606 | 200 | 500 |
| 12.190 (12.30) | 01.10 | Colloques, séminaires, stages et journées d'études, frais d'organisation et de participation. (Crédit sans distinction d'exercice)..... | 3.738 | 4.500 | 6.000 |
| 12.260 (12.30) | 01.10 | Frais d'exploitation et frais administratifs; dépenses diverses. (Crédit sans distinction d'exercice)..... | 10.769 | 9.300 | 10.000 |
| | | *Détail:* | | | |
| | | *1204 Frais de bureau ..... 7.000* | | | |
| | | *1205 Achat de biens et services postaux et de télécommunications ..... 2.000* | | | |
| | | *1213 Frais de publication..... 1.000* | | | |
| | | *Total ..... 10.000* | | | |
| 35.060 (35.00) | 01.43 | Contribution à des organismes internationaux. (Crédit non limitatif)..... | 7.573 | 9.000 | 9.000 |
| | | Total de la section 00.9..... | 316.571 | 404.977 | 460.639 |
| | | Total du département 00..... | 226.281.960 | 212.773.016 | 226.091.077 |

8030 - Dossier consolidé : 1783



# *Tableau récapitulatif:*

**Regroupement comptable des dépenses du ministère d'Etat**

| Code | Classes de comptes | **2018** Compte provisoire | **2019** Budget voté | **2020** Projet de Budget |
|---|---|---|---|---|
| 10 | Dépenses non ventilées | 56.616.631 | 62.807.294 | 67.047.731 |
| 11 | Salaires et charges sociales | 36.535.599 | 52.912.112 | 52.888.862 |
| 12 | Achat de biens non durables et de services | 30.863.389 | 29.787.923 | 33.281.429 |
| 31 | Subventions d'exploitation | 8.976.113 | 11.000.900 | 10.896.100 |
| 32 | Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises | — | 100.000 | 100.000 |
| 33 | Transferts de revenus aux administrations privées | 47.155.707 | 4.504.270 | 3.559.870 |
| 34 | Transferts de revenus aux ménages | 108.184 | 120.480 | 120.480 |
| 35 | Transferts de revenus à l'étranger | 18.716 | 18.100 | 18.100 |
| 41 | Transferts de revenus à l'administration centrale | 45.173.717 | 50.521.937 | 57.160.395 |
| 43 | Transferts de revenus aux administrations publiques locales | 833.904 | 1.000.000 | 1.018.110 |
| Total | | 226.281.960 | 212.773.016 | 226.091.077 |

## 00 et 30 - Ministère d'État

| | 2018 Compte | 2019 Budget | 2020 Projet de budget |
|---|---|---|---|
| *Section 00.0 - Maison du Grand-Duc* | *10 676 506* | *11 125 969* | *10 618 513* |
| *Section 00.1 - 1. Chambre des Députés (articles 10.000 à 10.003)* | | | |
| *2. Cour des Comptes (article 10.020)* | *43 897 469* | *49 613 608* | *54 322 425* |
| *Section 00.2 - Conseil d'Etat* | *3 975 928* | *4 121 281* | *4 279 031* |
| *Section 00.3 - Gouvernement* | *23 613 037* | *35 656 984* | *32 024 842* |
| *Section 00.4 - Service Information et Presse* | *1 544 679* | *1 577 650* | *4 242 112* |
| *Section 00.5 - Conseil économique et social* | *903 590* | *987 566* | *1 022 567* |
| *Section 00.6 - Haut-Commissariat à la Protection nationale* | *57 846 439* | *6 944 777* | *9 149 887* |
| *Section 00.7 - Cultes* | *23 345 412* | *27 379 420* | *27 436 625* |
| *Section 00.8 - Médias et Communications* | *60 162 329* | *74 960 784* | *82 534 436* |
| *Section 00.9 - Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg* | *316 571* | *404 977* | *460 639* |
| *Total des dépenses courantes* | *226 281 960* | *212 773 016* | *226 091 077* |
| *Section 30.3 - Gouvernement* | *120 000* | *10 000* | *47 000* |
| *Section 30.4 - Service Information et Presse* | *5 265* | *35 000* | *75 000* |
| *Section 30.5 - Conseil économique et social* | *-* | *15 500* | *16 500* |
| *Section 30.6 - Haut-Commissariat à la Protection nationale* | *11 232 205* | *2 446 825* | *307 950* |
| *Section 30.7 - Cultes* | *-* | *100* | *100* |
| *Section 30.8 - Médias et Communications* | *3 238 198* | *8 554 013* | *9 974 567* |
| *Section 30.9 - Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg* | *-* | *8 500* | *1 500* |
| *Total des dépenses en capital* | *14 595 668* | *11 069 938* | *10 422 617* |
| *Total général* | *240 877 628* | *223 842 954* | *236 513 694* |

**Note**: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros

Le projet de budget 2020 du Ministère d'État a été établi en tenant compte du programme gouvernemental tout en veillant à poursuivre une politique budgétaire responsable et conforme aux règles du Pacte de stabilité et de croissance.

Le crédit de l'article 00.3.12.110 « frais de contentieux » a été augmenté et fixé à 1 500 000 euros pour se rapprocher de la moyenne des crédits effectivement nécessaires au cours des derniers exercices.

L'abandon de l'édition du Mémorial C et la fin du marché public relatif à la publication des Mémorial A et B ont permis de diminuer les dépenses de publication du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. En raison d'efforts constants d'optimisation et d'automatisation des processus de structuration et de publication le crédit, inscrit à l'article 00.4.12.131 a pu être diminué 1 500 000 euros.

Pour l'article 00.6.12.356 (Haut Commissariat à la protection nationale : gestion de crises) l'augmentation s'explique par le renforcement de l'infrastructure LU-CIX pour contrer des attaques de type DDoS (Distribued Denial of Services). La mise en place d'un Centre national de filtrage de ces attaques de type déni de service distribué constitue ainsi une priorité politique pour 2020.

**Au niveau du budget** du service des médias et des communications, **on peut relever** l'augmentation de la dotation du fonds audiovisuel (00.8.41.012) et la participation au développement des autoroutes de données - 5G (00.8.12.347, 00.8.31.010 et 30.8.51.050). Dans le cadre du plan d'action européen pour la 5G, il est prévu qu'un site 5G soit développé dans chaque

État membre de l'Union européenne. Il est proposé de développer des projets-pilotes dans plusieurs zones pionnières.

Concernant l'article 00.8.12.345 (médias : service de tiers), il est prévu de réaliser une étude au sujet de l'avenir du service public et une étude sur les missions de la radio socioculturelle.

Concernant l'article 00.8.41.015 (prise en charge des frais de l'ILR relatifs à sa nouvelle mission en matière de sécurité des réseaux et systèmes d'information) l'accroissement important des crédits s'explique par la nécessité de prévoir du personnel supplémentaire en 2021 et en 2022.

Les priorités politiques du Service des Médias et des Communications du Ministère d'État s'articulent autour des trois thématiques suivantes :

- la modernisation du cadre législatif de la presse, dont la dernière réforme substantielle remonte à 1998. L'actuel régime de la promotion de la presse écrite devra en effet être optimisé pour tenir compte de l'évolution actuelle du paysage médiatique. Une adaptation éventuelle du cadre pour les médias audiovisuels sera également soumise à l'étude ;

- le développement du réseau 5G qui préparera le pays à la prochaine vague de productivité et d'innovation dans les différents secteurs de l'économie luxembourgeoise et pourra positionner le Luxembourg parmi les pionniers de la 5G ;

- la poursuite de l'initiative gouvernementale « Digital Luxembourg » (en collaboration avec le nouveau Ministère de la Digitalisation), plus particulièrement la mise en œuvre de la vision stratégique en matière d'intelligence artificielle.

06

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 06

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 26 novembre 2019**

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 octobre et 8 novembre 2019

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

- Echange de vues sur la continuation des travaux

3. Dispositions légales exigeant l'assentiment des règlements grand-ducaux par la Conférence des Présidents

4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Aly Kaes remplaçant M. Michel Wolter

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 22 octobre et 8 novembre 2019**

Les projets de procès-verbal des réunions des 22 octobre et 8 novembre 2019 sont approuvés.

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

- Echange de vues sur la continuation des travaux

M. le Président rappelle que l'échange de vues s'inscrit dans la suite des réunions du 17 juillet et du 12 novembre 2019.
En effet, alors qu'une campagne d'information et de consultation sur la future Constitution était initialement prévue à l'automne 2019, le CSV a déclaré, lors d'une conférence de presse au début de l'été 2019, vouloir soumettre les questions qui sortiront du processus participatif à un référendum consultatif et intégrer les réponses dans le projet de Constitution.
A l'issue de réunion du 17 juillet 2019, les membres de la Commission avaient décidé de suspendre la campagne d'information et de consultation en attendant de trouver un consensus sur la façon de continuer les travaux.

Lors de la réunion du 12 novembre dernier, M. le Président a informé les membres de la Commission que des discussions informelles avaient eu lieu avec les représentants des différents groupes politiques qui avaient voté en faveur du projet de rapport adopté en juillet 2018.
Il est ressorti de ces discussions qu'un accord pourrait être trouvé sur la procédure à suivre pour la Révision constitutionnelle. Ainsi les travaux ayant trait à la nouvelle Constitution pourraient être continués en contrepartie de la décision de la découpler de la réforme du système électoral (cumul des mandats). Les discussions ont permis de constater par ailleurs qu'en dépit de quelques divergences, il existait un large accord sur la nécessité de moderniser le texte de la Constitution.

La proposition, qui découle des discussions précitées, est de revenir à l'idée originale de faire une révision substantielle de la Constitution actuelle plutôt qu'une nouvelle Constitution.
Les discussions sur la réforme du système électoral seront menées parallèlement aux travaux relatifs à la révision constitutionnelle.
Selon M. le Président, cette solution permettra de moderniser la Constitution tout en tenant compte du travail effectué ces quinze dernières années.

Une liste provisoire d'une trentaine de points a été dressée afin de recenser toutes les modifications portées par les quatre partis politiques. Cette liste pourra bien entendu être adaptée ou complétée en fonction des discussions qui auront lieu au cours des prochaines réunions. Il n'est pas exclu d'introduire de nouvelles idées.

<u>Echange de vues</u>

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- S'il existe quelques divergences par rapport à la dernière mouture du texte de la proposition de révision n°6030, les différents partis s'accordent sur une majorité de points à intégrer dans la révision.
  Il en est ainsi des questions liées aux chapitres « droits fondamentaux » ou encore « Justice ». Par ailleurs, il existe une volonté à reprendre les idées proposées par les citoyens dans le cadre des différentes auditions publiques (par exemple : renforcer les

droits des enfants et des animaux). Finalement, il n'est pas exclu que des nouvelles propositions pourront être prises en compte au cours des futurs travaux.
Le but est de commencer à réviser ponctuellement les différents points où il y a un consensus politique large et une « certaine urgence ». En revanche, les dispositions visant à faire du « toilettage de texte » ont dû être abandonnées.
Certaines questions ayant trait au contenu sont toujours discutées.

- L'idée du référendum n'est pas totalement écartée, même si, selon M. le Président, il n'existe aucun point qui devra obligatoirement faire l'objet d'un référendum. Il pourrait y avoir un ou plusieurs référendums ponctuels portant sur des points ou des chapitres spécifiques. Il existe plusieurs possibilités, et il faudra décider « au cas par cas » le moment venu.

- M. Léon Gloden indique qu'avec la solution du compromis décrite par M. Alex Bodry, le CSV renoncera au référendum consultatif.

- L'approche proposée par M. le Président est globalement approuvée par les membres de la Commission, à l'exception de MM. Marc Baum et Gast Gibéryen qui s'interrogent sur la démarche et les divergences évoquées. Ainsi M. Marc Baum regrette que seuls les quatre groupes (LSAP, DP, déi gréng et CSV) aient été associés aux discussions informelles tenues en dehors de la Chambre des Députés.

Il est proposé de continuer l'échange de vues lors de la réunion du 6 décembre 2019.

La liste provisoire des points à intégrer dans la révision sera communiquée aux membres de la Commission en vue de la prochaine réunion.

## 3. Dispositions légales exigeant l'assentiment des règlements grand-ducaux par la Conférence des Présidents

Il est rappelé que ce point a été abordé à plusieurs reprises par la Conférence des Présidents :

- Au cours de sa réunion du 18 février 2016, elle avait demandé de se voir soumettre une liste complète des projets de loi qui prévoient que les règlements grand-ducaux d'exécution y relatifs requièrent l'assentiment de la Conférence des Présidents ;
- Par courrier du 21 mars 2017, M. le Ministre aux Relations avec le Parlement a fait parvenir la liste demandée au Président de la Chambre des Députés (cf. Annexe 1) ;
- Au cours de sa réunion du 6 avril 2017, la Conférence des Présidents a décidé de renvoyer le dossier à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (cf. Annexe 2).

M. le Président se réfère à un échange de courrier de 2001 entre M. François Biltgen, Ministre aux Relations avec le Parlement à l'époque, et le Président du Conseil d'Etat, au sujet de la problématique mentionnée.
En outre, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur ce point dans son avis du 19 février 2002 concernant la proposition de révision n°4754 de l'article 36 de la Constitution.
Enfin, l'ouvrage « Normes et légistique en droit public luxembourgeois » de Marc Besch reprend l'analyse du Conseil d'Etat (pour le détail de ces éléments, il est prié de se référer à l'Annexe 3).

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu de distinguer entre plusieurs hypothèses :

- En ce qui concerne le pouvoir réglementaire d'exécution, basé sur les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution, celui-ci ne peut être tenu en échec, ni conditionné par l'assentiment d'une instance, fût-elle « une émanation de la Chambre des Députés ».
- En revanche, dans le contexte du pouvoir réglementaire d'attribution, encore appelé pouvoir réglementaire habilité, fondé sur l'article 32, alinéa 3 de la Constitution, le législateur peut conférer certaines attributions réglementaires au Grand-Duc tout en délimitant le cadre de l'habilitation. Ici, le procédé de l'assentiment par la Conférence du Président est légitime et conforme à la Constitution.
- Enfin, dans la 3e hypothèse, qui n'a pas été évoquée par le Conseil d'Etat, des matières réservées à la loi, le législateur ne peut transférer de compétences.

L'orateur soulève par ailleurs le fait que la Conférence des Présidents n'est pas consacrée légalement mais repose sur le Règlement de la Chambre des Députés, ce qui pose de nouveau la question de la valeur du Règlement. Celui-ci s'impose certes aux députés, mais qu'en est-il des tiers ? Or, l'assentiment de la Conférence des Présidents est quasiment assimilable à un droit de veto.
Même si le Conseil d'Etat n'a, jusqu'à présent, pas soulevé ce point, il s'est prononcé, dans son avis complémentaire du 15 juillet 2016 sur le projet de loi n° 6875 sur l'organisation du Conseil d'Etat (…) sur la notion de groupe ou de sensibilité politiques[1] qui ne figure également que dans le Règlement de la Chambre des Députés.

Partant, les membres de la Commission sont invités à se prononcer sur la problématique énoncée :

- Partagent-ils l'analyse du Conseil d'Etat ? Quelles en seraient les conséquences ?
- Y a-t-il lieu de consacrer légalement la Conférence des Présidents ?

En réponse à ces questions, les membres de la Commission se déclarent globalement d'accord avec l'analyse du Conseil d'Etat et se prononcent comme suit :

- M. Léon Gloden évoque la possibilité d'inscrire l'assentiment de la Conférence des Présidents dans le Règlement de la Chambre en indiquant que celui-ci est publié.
- M. Mars Di Bartolomeo se déclare réticent vis-à-vis d'une consécration légale en rappelant que, selon la Chambre des Députés, son Règlement a une valeur équipollente à une loi ;
- M. Claude Wiseler s'interroge sur les conséquences à tirer de l'analyse du Conseil d'Etat. Il propose par ailleurs de trouver une formule selon laquelle « la Chambre des Députés détermine par son règlement son organisation (…) » ou (s'organise d'après les règles à déterminer …)
- Mme Simone Beissel rappelle que le mandat spécial de contrôle de la Conférence des Présidents découle de la théorie de la suppléance mutuelle des organes de l'Etat et du transfert des compétences. Elle n'est pas opposée à l'idée d'une consécration de la Conférence des Présidents, tout le problème est de trouver une base.
- Selon M. Marc Baum, il serait problématique de modifier certaines dispositions législatives, notamment celles concernant les opérations pour le maintien de la paix, car, au-delà de l'analyse juridique du Conseil d'Etat, il y a des considérations politiques qui plaident en faveur du maintien de l'assentiment de la Chambre. Il note par ailleurs que la Conférence des Présidents ne reflète pas les forces politiques représentées à la

[1] Le Conseil d'État relève encore que les termes de groupe ou de sensibilité politiques ne sont pas prévus dans la Constitution. Celle-ci reconnaît, à l'article 32*bis*, les partis politiques, mais ne leur donne pour mission que de participer à « la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel ». Les notions de groupe ou de sensibilité politiques figurent dans le règlement de la Chambre des députés.

Chambre des Députés et que son droit de vote, en tant que membre observateur est limité aux Règlements d'exécution.

En conclusion, M. le Président note qu'un accord se dégage sur l'analyse du Conseil d'Etat. Cette interprétation devra constituer une directive pour tous les travaux législatifs futurs. Toutefois la Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier les textes existants.

**4. Divers**

Les prochaines réunions auront lieu le 6 décembre 2019 à 14h00 et le 19 décembre 2019 à 10h30

Luxembourg, le 27 novembre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexes

Annexe 1 : Liste des dispositions légales exigeant l'assentiment des règlements grand-ducaux par la Conférence des Présidents

Annexe 2 : Extrait du procès-verbal de la Conférence des Présidents du 6 avril 2017

Annexe 3 : - Echange de courrier de 2001 entre M. François Biltgen, Ministre aux Relations avec le Parlement à l'époque, et le Président du Conseil d'Etat
- Extrait de l'avis du Conseil d'Etat du 19 février 2002 concernant la proposition de révision n°4754 de l'article 36 de la Constitution ;
- Extraits de « Normes et légistique en droit public luxembourgeois » de Marc Besch

06/04/2017

Extrait Conf des Présidents

- ***Dispositions légales exigeant l'assentiment des règlements grand-ducaux par la Conférence des Présidents***

Au cours de sa réunion du 18 février 2016, la Conférence des Présidents avait demandé de se voir soumettre une liste complète des projets de loi qui prévoient que les règlements grand-ducaux d'exécution y relatifs requièrent l'assentiment de la Conférence des Présidents et ce, afin de disposer des éléments nécessaires pour pouvoir abolir ces dispositions dans ces projets de loi.

Par courrier du 21 mars 2017, M. le Ministre aux Relations avec le Parlement a fait parvenir une liste des dispositions légales exigeant l'assentiment des règlements grand-ducaux par la Conférence des Présidents.

Les Membres de la Conférence des Présidents trouvent aberrant que la Conférence des Présidents puisse, en refusant de donner son assentiment à un projet de règlement grand-ducal, empêcher le pouvoir exécutif d'exercer son pouvoir. Il faudrait abolir toutes les dispositions prévoyant un assentiment de la Conférence des Présidents car celui-ci pourrait d'une certaine manière être perçu comme étant anticonstitutionnel. Il faudrait éventuellement ne prévoir plus qu'une consultation de la Chambre des Députés principalement en ce qui concerne les opérations de maintien de la paix.

[redacted]

La Conférence des Présidents décide de renvoyer le dossier à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. M. Alex Bodry, en sa fonction de Président de cette commission, remarque qu'un courrier officiel n'est pas nécessaire et qu'il se chargera de porter ce point à l'ordre du jour d'une réunion.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

MINISTÈRE D'ÉTAT
LE MINISTRE AUX
RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

SERVICE CENTRAL DE LÉGISLATION

Luxembourg, le 15 mars 2001

Monsieur le Président
du Conseil d'Etat

Luxembourg

ENTRE
au CONSEIL D'ETAT
le 16 MAR. 2001

**SCL**: 216 - TP

Objet: *Problème de l'assentiment préalable de la Conférence des Présidents requis par certaines lois pour les règlements grand-ducaux prévus par ces lois.*

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que la Commission des Médias et des Communications, saisie du projet de loi 4584 (V/réf. 44.390) portant modification de la loi du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques et transposition de la directive 97/36/CE du Parlement Européen et du Conseil du 30 juin 1997, a exprimé le souhait que la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle examine la question de principe de savoir si l'assentiment de la Conférence des Présidents, auquel certaines lois subordonnent les règlements grand-ducaux à prendre en vertu de ces lois, est conforme à la Constitution ou non.

En effet, dans son avis sur le projet de loi précitée, Votre Haute Corporation s'est exprimée comme suit; « ... *le Conseil d'Etat voudrait interpréter l'esprit de la Constitution dans le sens d'une séparation nette des pouvoirs, séparation qui, appliquée à la compétence réglementaire, commande l'abandon de la condition de l'assentiment de la Commission de Travail ou, selon la lecture nouvelle, de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés ... le Conseil d'Etat propose de supprimer l'exigence dudit assentiment* ... »

La Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle estime toutefois, qu'avant de pouvoir examiner au fond cette question de principe, il faudrait connaître avec précision les vues afférentes du Conseil d'Etat.

En effet, ladite Commission constate que l'attitude du Conseil d'Etat au sujet de cette question ne semble pas très claire alors que, dans ses avis relatifs aux projets de loi sur les « pouvoirs spéciaux », y compris le dernier en date, qui ont prévu eux aussi l'assentiment de la Conférence des Présidents pour les règlement grand-ducaux y visés, le Conseil d'Etat n'a pas fait état du problème d'ordre constitutionnel qu'il soulève dans son avis sur le projet de loi précité.

Je vous saurais dès lors gré de bien vouloir soumettre cette question de principe, qui dépasse évidemment largement le cadre du projet de loi précité, à l'avis de Votre Haute Corporation, en l'invitant à prendre position dans les meilleurs délais.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Pour le Premier Ministre,
Ministre d'Etat
Le Ministre aux Relations
avec le Parlement

François Biltgen

Grand-Duché de Luxembourg

CONSEIL D'ETAT

5, rue Sigefroi
L-2536 Luxembourg
Tél: 47 30 71
Fax: 46 43 22

Luxembourg, le 22 mai 2001

No 44.390
V/réf. 216 - TP

Monsieur le Premier Ministre
Ministre d'Etat

- Service Central de Législation -

LUXEMBOURG

Objet : Problème de l'assentiment préalable de la Conférence des présidents requis par certaines lois pour les règlements prévus par ces lois.

Monsieur le Premier Ministre,

En réponse à votre lettre du 15 mars 2001 concernant la question de principe évoquée par la Commission des médias et des communications de la Chambre des députés au sujet de la conformité avec la Constitution de l'assentiment de la Conférence des présidents dans le cadre de la procédure réglementaire, j'ai l'honneur de préciser que le Conseil d'Etat distingue entre deux hypothèses selon qu'il s'agit du pouvoir réglementaire d'exécution ou du pouvoir réglementaire d'attribution.

Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir réglementaire d'exécution, le Grand-Duc s'est vu directement conférer par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution le pouvoir général de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois et des traités. La mise en œuvre est subordonnée à la seule existence préalable des actes à exécuter. Elle ne saurait dépendre de l'assentiment d'un organe quel qu'il soit. Ce pouvoir réglementaire d'exécution ne doit être ni tenu en échec, ni conditionné, ni altéré par une instance, fût-elle une émanation de la Chambre des députés.

Il en sera différemment dans le contexte de l'exercice du pouvoir réglementaire d'attribution, encore appelé pouvoir réglementaire habilité, fondé sur l'article 32, alinéa 3 de la Constitution. Cette disposition permet en effet au législateur de conférer exceptionnellement certaines attributions réglementaires au Grand-Duc. Dans ce contexte, le pouvoir législatif est parfaitement en droit de délimiter le cadre de l'habilitation accordée. Il peut ainsi se réserver une certaine compétence retenue qu'il entendra exercer par le biais de sa Conférence des présidents. Dans le cadre de la procédure de mise en œuvre du pouvoir réglementaire d'attribution, le procédé de l'assentiment de cet organe, émanation de la Chambre des députés, est donc légitime et conforme à la Constitution.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Le Président du Conseil d'Etat,

# N° 4754[2]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

# PROPOSITION DE REVISION

**de l'article 36 de la Constitution**

* * *

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(19.2.2002)

Par dépêche du 1er février 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de révision sous rubrique, déposée à la Chambre des députés par le député Paul-Henri Meyers lors de la séance du 24 janvier 2001.

Le texte de la proposition en question était accompagné d'un exposé des motifs et de commentaires.

Le 20 avril 2001, le Conseil d'Etat fut saisi d'une prise de position du Gouvernement sur ladite proposition de révision de l'article 36 de la Constitution concluant par une contreproposition de texte.

L'objet principal de la proposition de révision d'origine parlementaire tend à un réagencement du pouvoir réglementaire institué par la Constitution en l'étendant, sous certaines conditions et restrictions, aux membres du Gouvernement. Ainsi le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, auteur de la proposition de révision sous avis, après avoir constaté qu'aucune disposition de la Constitution ne donne pouvoir au Grand-Duc d'accorder aux ministres ou à un autre organe prévu par la Constitution une délégation à l'effet de prendre des actes à caractère réglementaire, estime qu'il faut modifier l'article 36 de la Constitution afin de l'adapter aux exigences administratives d'un Etat moderne. La pratique semble en effet démontrer que le pouvoir exécutif ne peut se passer des règlements ministériels malgré leur constitutionnalité plus que douteuse au regard de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle (arrêt No 1/98 du 6 mars 1998 et arrêts Nos 4/98, 5/98 et 6/98 du 18 décembre 1998; *Mém. A No 19 du 18 mars 1998, p. 254 et No 2 du 18 janvier 1999, p. 15, 16, 17*). En fait, cette expérience ne devrait pas surprendre alors que l'on peut raisonnablement s'interroger sur la nécessité objective de faire systématiquement intervenir le chef de l'Etat pour prendre les règlements et arrêtés nécessaires à l'exécution des lois, même pour la mise en oeuvre de dispositions réglementaires à caractère secondaire ou d'ordre technique. L'auteur de la proposition de révision sous examen de conclure qu'il faut amender l'article 36 de la Constitution dans le but d'asseoir le pouvoir réglementaire ministériel sur une base juridique solide tout en l'inscrivant dans des limites de nature à assurer sa conformité aux dispositions de la Loi fondamentale.

Le présent avis comprend quatre parties, qui s'agencent comme suit:

*I. Considérations générales*

*II. Les projets de réforme de l'article 36 de la Constitution*

1) Le texte de la proposition de révision

2) Le texte proposé par le Gouvernement

*III. Les réflexions du Conseil d'Etat en matière de réforme du pouvoir réglementaire*

1) L'agencement des pouvoirs législatif et réglementaire

2) La problématique des règlements ministériels

3) La transposition des directives communautaires

*IV. Conclusions*

1) Les propositions de texte du Conseil d'Etat

2) Les considérations à la base de l'approche du Conseil d'Etat

3) Commentaire des articles

## I. CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'Etat estime que l'article 36 de la Constitution ne peut être isolé de son contexte. Il n'est en effet pas le seul à concerner l'exercice du pouvoir réglementaire.

En matière d'exécution des lois, le pouvoir réglementaire a en fait deux sources, les articles 36 et 37, al. 4 de la Constitution, d'une part, et l'article 32, al. 3, d'autre part, auxquels correspondent respectivement le pouvoir réglementaire d'exécution et le pouvoir réglementaire d'attribution:

- Art. 36: *„Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.“*
- Art. 37, al. 4: *„Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.“*
- Art. 32, al. 3: *„[Le Grand-Duc] n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même, le tout sans préjudice de l'art. 3 de la présente Constitution.“*

Dans son avis du 8 décembre 1998 sur le projet de loi portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières, le Conseil d'Etat avait décrit en ces termes les deux sources précitées:

> „La première est de droit commun, à savoir l'exécution des actes de souveraineté, lois et traités internationaux: cette source est créée par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution qui donnent au Grand-Duc un pouvoir général de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois et des traités. Ce pouvoir conféré directement et expressément, et dont l'exercice est subordonné à l'existence préalable des lois à exécuter, est le pouvoir réglementaire d'exécution.
>
> La seconde source du pouvoir réglementaire a un caractère exceptionnel. Le projet de loi sous avis tombe dans cette catégorie. Ce sont les habilitations législatives fondées sur l'article 32, alinéa 3 de la Constitution qui dispose que le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois et qui permettent ainsi au législateur de conférer certaines attributions réglementaires au Grand-Duc.
>
> Ce pouvoir, dont l'exercice requiert l'existence préalable d'une loi d'habilitation, est un pouvoir réglementaire d'attribution.
>
> Alors que l'exécution des actes de souveraineté a lieu de plein droit en vertu de la Constitution même, les habilitations législatives sont toujours spécifiques.“ (*Doc. parl. No 4488[1], sess. ord. 1998-1999*)

L'intérêt de cette distinction entre pouvoir réglementaire d'exécution et pouvoir réglementaire d'attribution n'est pas que théorique. Cette différenciation joue un rôle important, notamment dans le contexte de la problématique de l'assentiment préalable de la Conférence des présidents requis par certaines lois pour la mise en oeuvre des règlements prévus par ces mêmes lois.

Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir réglementaire d'exécution, le Grand-Duc s'est vu directement conférer par les articles 36 et 37, alinéa 4 de la Constitution le pouvoir général de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois et des traités. Sa mise en oeuvre est subordonnée à la seule existence préalable des actes à exécuter. Elle ne saurait dépendre de l'assentiment d'un organe quel qu'il soit. Ce pouvoir réglementaire d'exécution ne doit être ni tenu en échec, ni conditionné, ni altéré par une instance, fût-elle une émanation de la Chambre des députés.

Il en va différemment dans le contexte de l'exercice du pouvoir réglementaire d'attribution, encore appelé pouvoir réglementaire habilité, fondé sur l'article 32, alinéa 3 de la Constitution. Cette disposition permet en effet au législateur de conférer exceptionnellement certaines attributions réglementaires au Grand-Duc. Dans ce contexte, le pouvoir législatif est parfaitement en droit de délimiter le cadre de l'habilitation accordée. Il peut ainsi se réserver une certaine compétence retenue qu'il entendra exercer par le biais de sa Conférence des présidents. Dans le cadre de la procédure de mise en oeuvre du pouvoir réglementaire d'attribution, le procédé de l'assentiment de cet organe, émanation de la Chambre des députés, est donc légitime et conforme à la Constitution.

L'article 32, alinéa 3 consacrant le pouvoir réglementaire d'attribution n'est pas révisable, pour ne pas avoir fait l'objet de la déclaration de la Chambre des députés du 21 mai 1999 relative à la révision de la Constitution (*Mém. A No 65 du 9 juin 1999, p. 1427 ss.*), contrairement aux articles 36 et 37 qui y figurent en bonne place.

# Normes et légistique en droit public luxembourgeois

Marc Besch

Vademecum

Édition 2019

## Sous-section 2
## POUVOIR RÉGLEMENTAIRE D'EXÉCUTION

L'article 36 de la Constitution[200] confère au Grand-Duc un pouvoir général d'exécution des lois. Ce pouvoir permet au Grand-Duc de prendre des règlements d'exécution en l'absence de toute habilitation expresse, conformément à l'esprit et à l'objet de la loi et sous réserve des dispositions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution[201]. 44

L'article 37, alinéa 4, de la Constitution[202] assimile l'exécution des traités internationaux à l'exécution des lois, tant pour la forme que pour les effets[203]. La notion de « traité » figurant dans le texte de cette disposition constitutionnelle vise les normes juridiques internationales préétablies ayant force exécutoire comme telles[204]. Si les règlements européens tombent par exemple dans cette catégorie du fait qu'ils sont directement applicables, tel n'est pas le cas en ce qui concerne les directives européennes, qui doivent faire l'objet d'une transposition en droit national.[205]

En matière d'exécution des lois, le pouvoir réglementaire doit se borner à dégager du principe de la loi et de son économie générale les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, sans jamais en étendre ou en restreindre la portée[206]. Un règlement relevant des articles 36 ou 37 de la Constitution ne saurait ainsi modifier la loi ou en suspendre l'exécution. Il en est de même *a fortiori* de l'exécution des traités.

Dans le cadre de l'exercice de son pouvoir réglementaire d'exécution, le Grand-Duc s'est vu directement conférer par les articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution le pouvoir général de prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois et des traités. La mise en œuvre de ce 45

200. Art. 36. *Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.*
201. Art. 32. (paragraphe 3) *Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.*
202. Art. 37. (alinéa 4) *Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.*
203. P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, éd. 1960, n° 95, p. 152 ; C. adm., arrêt du 15 janvier 1998, n° 10180C.
204. Cour d'appel, arrêt du 2 mai 1985, Pas. lux. 26, p. 273.
205. Avis du Conseil d'État du 9 mars 1971 sur le projet de loi concernant l'exécution des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports (Doc. parl. n° 1494, pp. 5 et 6).
206. P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, n° 98, éd. 1960 ; Trib. adm., jugement du 8 février 2012, n° 28232.

pouvoir est dès lors subordonnée à la seule existence préalable des actes à exécuter. Elle ne saurait dépendre de l'assentiment d'un organe quel qu'il soit. Aussi le pouvoir réglementaire d'exécution ne doit-il être ni tenu en échec, ni conditionné, ni altéré par une autre instance, fût-elle une émanation de la Chambre des députés.[207]

46 Le pouvoir du Grand-Duc en matière d'exécution des lois est soit un pouvoir spontané, lorsque la loi dont il assure l'exécution ne prévoit pas expressément son intervention, soit un pouvoir délégué, lorsque le législateur le charge expressément de prendre des règlements[208].

Du moment que la matière est fixée par une loi ou un traité, le Grand-Duc peut, en vertu des articles 36 et 37 de la Constitution, prendre des règlements de manière spontanée, c'est-à-dire en l'absence de toute disposition légale expresse l'y autorisant[209]. En effet, les compétences constitutionnelles étant d'attribution, elles sont applicables comme telles sans qu'il soit besoin de les entériner par la loi. L'exercice spontané du pouvoir réglementaire est cependant subordonné à la condition que le règlement soit *nécessaire* pour l'exécution de la loi ou d'un traité. Cette condition n'est pas remplie lorsque la matière régie législativement se suffit à elle-même et est applicable en dehors de tout règlement[210].

Souvent, le législateur détermine lui-même les questions qu'il entend voir régler par l'exécutif. Dans cette hypothèse, le fondement du pouvoir réglementaire d'exécution se trouve déterminé dans une norme législative. L'action du Grand-Duc trouve alors sa source non pas uniquement dans l'économie générale de la norme législative, mais également dans les dispositions expresses de celle-ci. La pratique révèle que lorsqu'il procède ainsi, le législateur confie, dans certains cas, au pouvoir exécutif non seulement l'exécution de la norme législative, mais une partie conséquente de son contenu[211]. Il est en effet admis que dans les matières libres, c'est-à-dire non réservées à la loi, la compétence conférée par le législateur à

207. Avis du Conseil d'État du 19 février 2002 sur la proposition de révision de l'article 36 de la Constitution (Doc. parl. n° 4754[2], p. 2) et du 30 mars 2004 sur le projet de loi modifiant la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques (Doc. parl. n° 5256[1], p. 2).
208. C. adm., arrêt du 17 avril 2008, n° 23755C.
209. Trib. adm., jugement du 14 octobre 2013, n° 31269 ; A. Loesch, « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc », Pas. lux. 15, pp. 54 et s.
210. Avis du Conseil d'État du 31 janvier 2012 sur le projet de règlement grand-ducal portant publication des unités d'éloignement déterminant les frais de déplacement déductibles en matière d'impôt sur le revenu (CE n° 49.574).
211. P. Nihoul, « Pouvoir réglementaire dérivé et dérives du pouvoir réglementaire », in *En hommage à Francis Delpérée – Itinéraires d'un constitutionnaliste*, éd. Bruylant, 2007, p. 1127 ; M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge*, éd. Bruylant, 2005, n° 442, p. 529.

moins essentiels pouvaient être réglés par des règlements du Grand-Duc[85].

Depuis la révision du 18 octobre 2016 de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution[86], la Cour constitutionnelle considère que dans les matières réservées les éléments essentiels sont du domaine de la loi, tandis que les éléments moins essentiels peuvent être relégués à des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc[87]. Elle fait ainsi sienne la position du constituant, partagée par le Conseil d'État, qui consiste à assurer au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails des matières réservées, les principes et les points essentiels restant du domaine de la loi. D'après le constituant, de simples lois-cadres fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution ne satisfont pas à ces exigences constitutionnelles. Si les éléments essentiels sont du domaine de la loi, les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails, peuvent être du domaine du pouvoir réglementaire grand-ducal.[88]

En vertu de l'actuel article 32, paragraphe 3, de la Constitution, il appartient encore au pouvoir législatif d'apprécier librement s'il entend fixer des conditions au pouvoir réglementaire dans le texte de la loi[89]. La fixation de telles conditions dépendra *in fine* de la technicité de la matière et de l'impact politique de la législation en cause[90]. Quant à la nature de ces conditions, le législateur peut déterminer les circonstances dans lesquelles le règlement pourra être pris ou imposer une procédure particulière. Il lui est par exemple loisible de faire dépendre l'autorisation

85. Avis du Conseil d'État du 8 février 1946 sur le projet de loi concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement (Doc. parl. n° 11[1], p. 5).
86. Art. 32. (paragraphe 3) *Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.*
87. Cour const., arrêts du 2 mars 2018, n[os] 132/18 et 133/18 (Mém. A n[os] 196 et 197 du 20 mars 2018).
88. Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés du 29 juin 2016 sur la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (Doc. parl. n° 6894[4], pp. 5 et 6); Avis du Conseil d'État du 19 janvier 2016 sur le projet de loi concernant le soutien et le développement durable des zones rurales (Doc. parl. n° 6857[5], p. 2) et du 27 octobre 2016 sur le projet de loi portant : 1. transposition de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 ; 2. modification du Code de la consommation (Doc. parl. n° 7025[3], pp. 4 et s.).
89. Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés du 29 juin 2016 sur la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (Doc. parl. n° 6894[4], p. 5).
90. Exposé des motifs de la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (Doc. parl. n° 6894, p. 3).

d'un élément déclencheur ou soumettre le règlement à l'assentiment de la Conférence des présidents de la Chambre des députés ou à l'avis obligatoire du Conseil d'État.[91]

Dans les matières réservées à la loi, le Grand-Duc ne peut intervenir que si le législateur l'y a autorisé de manière formelle et ponctuelle. L'attribution au Grand-Duc du pouvoir d'intervenir dans une telle matière doit en effet toujours être expresse, spéciale et spécifique[92]. Elle ne saurait se faire en vertu d'une disposition générale[93]. Il faut qu'une disposition légale particulière fixe de manière précise l'objectif du règlement à prendre par le Grand-Duc en la matière.

20 Les éléments essentiels d'une matière réservée à la loi ne doivent pas nécessairement figurer exclusivement dans la loi nationale, mais peuvent résulter, à titre complémentaire, d'une norme européenne ou internationale, directement applicable ou non[94]. Dans le cadre de la transposition d'une directive de l'Union européenne, la Cour constitutionnelle a en effet considéré que le législateur avait à suffisance déterminé le principe et les modalités substantielles de la matière réservée en énumérant de façon détaillée dans la loi les livraisons de biens et les prestations de services exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée, tout en confiant au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les limites et les conditions de ces exonérations. Dans la mesure où la directive transposée enjoignait aux États membres de l'Union de fixer les conditions en vue d'assurer l'application correcte et simple des exonérations et de prévenir toute fraude, évasion et abus éventuels, le cadrage des limites et conditions de l'exonération résultait pour le juge constitutionnel du texte de la directive européenne[95].

Dans une matière réservée à la loi, il n'est pas non plus indispensable que la loi autorisant le Grand-Duc à prendre un règlement comporte elle-même tous les éléments essentiels. Une loi peut valablement renvoyer à

91. Avis du Conseil d'État du 24 mai 2016 sur la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (Doc. parl. n° 6894[2], p. 7).
92. Avis du Conseil d'État du 24 mai 2016 sur la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (Doc. parl. n° 6894[2], p. 3).
93. Exposé des motifs de la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution (Doc. parl. n° 6894, p. 3).
94. Cour const., arrêt du 28 novembre 2014, n° 114/14 (Mém. A n° 226 du 10 décembre 2014, p. 4335); Avis du Conseil d'État du 27 octobre 2016 sur le projet de loi portant : 1. transposition de la directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010 ; 2. modification du Code de la consommation (Doc. parl. n° 7025[3], pp. 4 et s.).
95. Cour const., arrêt du 28 novembre 2014, n° 114/14 (Mém. A n° 226 du 10 décembre 2014, p. 4335).

## § 2. HABILITATION LÉGISLATIVE

55 Les habilitations législatives sont fondées sur l'article 32, paragraphe 2, de la Constitution[235]. D'après l'interprétation qui en a été faite par la doctrine[236] et la jurisprudence[237], cet article permet au législateur de conférer, dans des matières autres que celles réservées à la loi, des attributions réglementaires particulières au Grand-Duc allant au-delà de l'exécution de la loi ou d'un traité, et partant du cadre tracé par les articles 36 et 37 de la Constitution. Le Grand-Duc peut ainsi être habilité à prendre des règlements en vue d'étendre ou de restreindre la portée de la loi ou d'en combler d'éventuelles lacunes. Sur base d'une telle habilitation, des règlements grand-ducaux pourront même modifier ou abroger de manière formelle des lois existantes ou y déroger.

EXEMPLES :

- L'article 1er de la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports, habilite le Grand-Duc à prendre des règlements, qui peuvent déroger aux lois existantes, notamment pour la transposition de directives ayant trait à ces matières.
- Les articles 1er et 4 de la loi du 1er décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse ont habilité le Grand-Duc à édicter un corps de règles générales destinées à réglementer la procédure administrative non contentieuse. Aux termes de l'article 2 de cette loi, des règlements grand-ducaux peuvent modifier les lois existantes dans la mesure requise pour les adapter à ces règles.
- L'article III, paragraphe 3, de la loi du 3 août 1998 portant modification I. des articles 25, 116 et 137 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire II. des articles 805-1, 847 et 875 du code de procédure civile, et de l'article 236 du code civil III. des articles X, XIII et XI de la loi du 11 août 1996 sur la mise en état en matière de procédure civile contentieuse, disposait que le Grand-Duc était habilité à coordonner le texte du code de procédure civile. Il précisait par ailleurs que l'ordonnance et la numérotation des livres, titres, chapitres, sections, sous-sections, articles, paragraphes et alinéas, même non modifiés, pouvaient être changées et que le Grand-Duc pouvait adapter les références

235. Art. 32. (paragraphe 2) *Le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution* et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même,...

236. A. LOESCH, « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc », Pas. lux. 15, pp. 65 et s. et P. PESCATORE, « Essai sur la notion de la loi » in *Livre jubilaire du Conseil d'État*, 1957, points 44 et 45, et *Introduction à la science du droit*, éd. 1960, n° 96 ; Conseil d'État, *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux*, éd. 2006, p. 155.

237. Conseil d'État (Comité du contentieux), arrêts du 13 avril 1976, *Muller* et *Thill-Hemmer c. Ministre de l'Intérieur.*

contenues au nouveau code. Il en est résulté le Nouveau Code de procédure civile.

- L'article IV de la loi du 10 août 2016 portant modernisation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales habilite le Grand-Duc à coordonner le texte de la loi précitée du 10 août 1915, en renumérotant les éléments du dispositif et en adaptant les références y contenues.
- L'article 8 de la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse dispose que l'annexe à cette loi, qui énumère les espèces appartenant à la faune sauvage, qui sont classées gibier, peut être modifiée par un règlement grand-ducal.

Il est loisible au législateur de délimiter le cadre de l'habilitation accordée, en subordonnant son exercice à certaines conditions, et en particulier à l'avis ou à l'assentiment d'organes prévus par la Constitution et les lois en vigueur, voire par le Règlement de la Chambre des députés, ou créés par la loi d'habilitation[238].

Alors que l'exécution des lois et des traités dans les matières non réservées à la loi formelle a lieu de plein droit, en vertu de la Constitution même, les habilitations législatives sont toujours spécifiques. Elles peuvent soit être ponctuelles, soit porter sur une ou plusieurs matières[239].

Du fait que la réglementation fondée sur l'habilitation législative est dérogatoire au droit commun, elle est consignée dans les limites de l'interprétation restrictive.[240]

56 Le législateur, s'il recourt au procédé des habilitations législatives, n'abandonne aucun pouvoir. Les règlements pris en vertu d'une habilitation ne possèdent pas le caractère de véritables lois, peu importe les consultations et assentiments prescrits. Les lois sont en effet subordonnées au vote de la Chambre des députés réunie en séance plénière et à la stricte observation de la procédure législative telle que tracée par la Constitution[241]. Les règlements se fondant sur une habilitation législative conservent ainsi leur caractère réglementaire et ne constituent que des actes normatifs à caractère subalterne soumis au contrôle des cours et tribunaux[242].

---

238. Avis du Conseil d'État du 14 décembre 1978 sur le texte adopté en première lecture, le 12 décembre 1978, du projet de loi habilitant le Gouvernement à réglementer la procédure civile et commerciale (Doc. parl. n° 2075², p. 1).
239. Avis du Conseil d'État du 13 novembre 1959 sur le projet de loi portant habilitation pour le Gouvernement de réglementer certaines matières (Doc. parl. n° 727², p. 6).
240. Avis du Conseil d'État du 25 mai 1949 sur le projet de loi portant modification de l'article 47 de la loi du 8 juillet 1946 établissant un impôt extraordinaire sur le capital (Doc. parl. n° 269, p. 4).
241. Avis du Conseil d'État du 8 février 1946 sur le projet de loi concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement (Doc. parl. n° 11¹).
242. Cour sup. de justice (cassation), arrêt du 20 janvier 1983, Pas. lux. 25, p. 401.

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État

Le Ministre aux Relations avec le Parlement

CHAMBRE DES DEPUTES
Entrée le:
21 MARS 2017

Monsieur le Président
de la Chambre des Députés

Luxembourg

Luxembourg, le 21 mars 2017

Personne en charge du dossier:
Jean-Luc Schleich
☎ 247 - 82954

SCL : TP – 371 / jls

Objet : Dispositions légales exigeant l'assentiment des règlements grand-ducaux par la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés.

Monsieur le Président,

Comme suite à la demande afférente de la Conférence des Présidents du 18 février 2016, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe une liste des dispositions légales qui prévoient que les règlements grand-ducaux sont à prendre avec l'assentiment de la Conférence des Présidents.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Ministre aux Relations
avec le Parlement

Fernand Etgen

171-000039-20050812-FR

43, boulevard F.-D. Roosevelt
L-2450 Luxembourg
Tél. (+352) 247-82952
Fax (+352) 46 74 [illegible]
scl@scl.etat.lu
www.legilux.lu
www.gouvernement.lu
www.luxembourg.lu

6030 - Dossier consolidé : 1815

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État

Service juridique

# DISPOSITIONS LÉGALES EXIGEANT L'ASSENTIMENT DES RÈGLEMENTS GRAND-DUCAUX PAR LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

| DÉPARTEMENT | DISPOSITIONS LÉGALES | ARTICLES |
|---|---|---|
| AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES | **Loi modifiée du 30 juin 1947** portant organisation du Corps diplomatique | 8 |
| | **Loi modifiée du 9 août 1971** concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports | 1er |
| | **Loi modifiée du 27 juillet 1992** relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales. | 1 et 2 |

Version à jour au 13 mars 2017

| | | |
|---|---|---|
| AGRICULTURE, VITICULTURE | **Loi du 25 août 1986** portant modification<br>1) des articles 117, 120 et 124 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales<br>2) des articles 10, 13, 14, 17 et 20 de l'arrêté grand-ducal du 17 septembre 1945 sur l'organisation des associations agricoles | V |
| CULTURE | **Loi du 18 juillet 1983** concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. | 11 |
| ÉCONOMIE | **Loi modifiée du 5 mars 1980**<br>1. prorogeant et adaptant la loi du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi;<br>2. prorogeant et adaptant la loi du 27 juillet 1978 portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes; | I et IV |

| | | |
|---|---|---|
| | 3. prorogeant et adaptant la loi du 24 janvier 1979 complétant l'article 2 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant<br>1. création d'un fonds de chômage;<br>2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet et complétant l'article 115 de la loi concernant l'impôt sur le revenu. | |
| | **Loi modifiée du 5 août 1993** concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie<br>*N.B. : Art. 11 supprimé par la loi du 5 juillet 2016 modifiant la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie* | 6 - 7 - 12 - 14 |
| ENVIRONNEMENT | **Loi du 10 août 1991** autorisant l'Etat à participer dans une société anonyme ayant pour objet la gestion de déchets non ménagers et assimilés | 3 |
| | **Loi modifiée du 10 août 1993** relative aux parcs naturels | 11 |
| FAMILLE | **Loi du 12 septembre 2003** relative aux | 8 |

| | | |
|---|---|---|
| | personnes handicapées et portant modification<br><br>1. de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat,<br><br>2. de la loi du 22 avril 1966 portant réglementation uniforme du congé annuel payé des salariés du secteur privé,<br><br>3. de la loi modifiée du 12 mars 1973 portant réforme du salaire social minimum,<br><br>4. de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet,<br><br>5. de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales,<br><br>6. de la loi modifiée du 27 juillet 1987 concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie,<br><br>7. de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes spéciaux pour les fonctionnaires | |

| | | |
|---|---|---|
| | de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la SNCFL,<br>8. de la loi modifiée du 28 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes légaux de pension et<br>9. le CAS. | |
| FINANCES | **Loi modifiée du 4 décembre 1967** concernant l'impôt sur le revenu | 102 |
| | **Loi du 13 mars 1993** portant habilitation pour le Grand-Duc, pour autant que de besoin, à transposer en droit interne les dispositions contraignantes de la directive 92/111/CEE du Conseil du 14 décembre 1992, modifiant la directive 77/388/CEE et portant introduction de mesures de simplification en matière de taxe sur la valeur ajoutée, et à éditer un nouveau texte coordonné de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée | 1er |

| | | |
|---|---|---|
| FONCTION PUBLIQUE ET RÉFORME ADMINISTRATIVE | **Loi du 24 décembre 1984** portant modification de<br>1. l'article 11 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements de l'Etat<br>2. l'article 21 de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi. | II et III |
| JUSTICE | **Loi du 1er décembre 1978** réglant la procédure administrative non contentieuse | 3 |
| | **Loi du 25 février 1980** habilitant le Gouvernement à réglementer la procédure civile et commerciale | Art. unique. |
| | **Loi modifiée du 17 mars 1992** portant<br>1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988; | 4 |

| | | |
|---|---|---|
| | 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie;<br>3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle. | |
| | **Code civil** | Art. 2101 |
| SANTÉ | **Loi du 11 janvier 1989** réglant la commercialisation des substances chimiques à activité thérapeutique | 1er et 2 |
| | **Loi modifiée du 26 mars 1992** sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé | 1 et 3 |
| | **Loi modifiée du 11 août 2006**<br>1. relative à la lutte antitabac;<br>2. modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 | 16 |

| | | |
|---|---|---|
| | fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;<br>3. modifiant la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux;<br>4. modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail;<br>5. abrogeant la loi modifiée du 24 mars 1989 portant restriction de la publicité en faveur du tabac et de ses produits, interdiction de fumer dans certains lieux et interdiction de la mise sur le marché des tabacs à usage oral. | |
| SÉCURITÉ SOCIALE | **Loi du 17 novembre 1997** modifiant certaines dispositions en matière d'assurance accident en vue notamment d'introduire une assurance volontaire en matière d'assurance accident agricole et forestière, de transférer les salariés agricoles et forestiers à la section industrielle et d'adapter les modalités du calcul du revenu servant de base au calcul des rentes accidents | 28 |

| | | |
|---|---|---|
| TRANSPORT | **Loi du 17 décembre 1984** portant approbation du Deuxième Protocole portant amendement à la Convention du 27 octobre 1956 entre le Grand-Duché de Luxembourg, la République Fédérale d'Allemagne et la République Française au sujet de la canalisation de la Moselle, signé à Luxembourg, le 21 juin 1983 | 2 |
| TRAVAIL, EMPLOI ET ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE | **Loi du 19 décembre 2003** portant modification de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998. | 1 et 2 |
| | **Code du travail** | L 122-1, L 142-4, L 312-2, L 312-3, L 312-5, L 312-8, L 314-2, L 314-3, L 326-3, L 341-2, L 511-28, L 512-12, L 524-5, L 543-11, L 543-29 L 543-31, L 543-32, L 562-1 L 571-1 |

07

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 07

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 05 décembre 2019

Ordre du jour :

1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
   - Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

   - Echange de vues sur la continuation des travaux

2. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm remplaçant Mme Martine Hansen

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

### 1. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Le présent échange de vues s'inscrit dans la suite des réunions du 17 juillet et des 12 et 26 novembre 2019.
M. le Président rappelle que, suite à l'adoption du projet de rapport en juillet 2018 et à la réception de l'avis de la Commission de Venise en mars 2019, la Commission avait adopté une série d'amendements supplémentaires en juin 2019. Ces amendements n'ayant pas été avisés par le Conseil d'Etat jusqu'à présent, il propose d'adresser un courrier à la Haute Corporation afin de lui demander de rendre un avis complémentaire et de l'informer des derniers développements.

L'orateur rappelle par ailleurs qu'il a été convenu, lors de la dernière réunion, de revenir à l'idée originale de faire une révision substantielle de la Constitution actuelle plutôt que d'adopter une nouvelle Constitution. Dans cette optique, il a dressé une liste provisoire des révisions constitutionnelles (diffusée par courrier électronique le 27 novembre dernier) et élaboré des propositions de texte (diffusées par voie électronique le 3 décembre 2019).
Ces propositions de texte, pour le détail desquelles il est prié de se référer à l'annexe, sont basées sur la dernière version du texte coordonné de la proposition de révision n°6030 (cf. doc. parl. 6030[30]), à l'exception du changement climatique qui constituerait un point nouveau.

Ces propositions pourront bien évidemment être complétées.

Ainsi, suite à une première lecture, il semble opportun, en plus des modifications listées, de :
- Reformuler les titres des chapitres de la Constitution actuelle pour les moderniser ;
- Compléter le chapitre relatif à la Chambre des Députés par les articles 75 (l'initiative législative) et 79 (le droit d'enquête).

M. le Président propose de faire un tour de table afin de trouver un accord sur la façon de procéder. S'il paraît logique de procéder par chapitres, il faudrait définir un ordre. Etant donné qu'il existe une certaine urgence à modifier le chapitre consacré à la justice, il paraît indiqué de traiter ces modifications en premier lieu.

En réponse à cette intervention, les membres de la Commission se déclarent globalement d'accord pour commencer avec la justice et se prononcent comme suit :

- M. Léon Gloden propose de procéder par thèmes en formant des blocs. Ainsi, on pourrait regrouper toutes les dispositions concernant les institutions : le Grand-Duc, le Gouvernement, la Chambre des Députés et les communes. Un autre bloc pourrait être composée des droits et libertés.

- M. Sven Clement se déclare d'accord avec l'idée de former des blocs et propose de limiter à 3 le nombre de blocs.

- En réponse à M. Eugène Berger sur la façon de procéder, M. le Président propose de répartir le travail entre les co-rapporteurs. Ainsi il incombe à chacun des quatre co-rapporteur de voir comment intégrer les dispositions listées dans la Constitution actuelle. Chaque bloc de modifications ferait l'objet d'une proposition de révision à part. Vu que le Conseil d'Etat a déjà avisé toutes les dispositions de la proposition de révision n°6030, les navettes entre le Conseil d'Etat et la Chambre ne devraient pas être problématiques. Il semble sensé de préparer les différents chapitres en parallèle de celui consacré à la justice.

- En réponse à M. Marc Baum, concernant l'avenir de la proposition de révision n°6030, il est précisé que celle-ci sera maintenue sur le rôle des affaires en tant que document parlementaire, mais que son instruction ne sera pas poursuivie. Quant à la

structure, c'est celle de la Constitution actuelle qui est reprise et complétée. Les divergences quant au contenu (qui sont apparues récemment) seront révélées au fur et à mesure.

- En réponse à différentes questions sur la réforme du système électoral, M. le Président rappelle qu'il n'existe pas de majorité qualifiée pour modifier l'article relatif au système électoral. Par conséquent, le texte de la Constitution actuelle a été repris tel quel dans la proposition de révision n°6030. La seule avancée concerne les dispositions relatives aux incompatibilités avec l'introduction d'une « perspective » vers une disposition anti-cumul à l'article 66, alinéa 2[1].
  Or, les discussions informelles ont permis de constater que les différents partis ne sont pas fermés à toute discussion. L'idée est d'ouvrir le débat, qui pourra être mené parallèlement à la révision constitutionnelle, au-delà de la Commission, d'organiser des hearing, de se faire conseiller par des experts, de faire analyser notre système, d'étudier les différents modèles alternatifs, puis de voir, à l'issue de ce processus, s'il est possible de trouver un consensus.

- Il est rappelé que le programme de coalition prévoit une réforme globale de la loi électorale. Le courrier du Premier ministre du 13 février 2019 invitant les groupes politiques et techniques à prendre position a été adressé à la Chambre des Députés suite à la présentation du programme de coalition devant la Commission. Le délai de réponse était fixé à la fin du premier semestre 2019. Les groupes politiques qui n'ont pas encore pas répondu au courrier sont invités à la faire rapidement.

- Selon M. le Président, il convient de distinguer entre le système et la loi électorale, tout ce qui relève de la réforme du système électoral étant plus compliqué à mettre en œuvre. En revanche, pour ce qui est de la loi électorale, il y a une série de modifications qui semblent plus faciles à évacuer. L'idée serait de lister les différents points concernant la loi électorale à traiter en priorité puis d'entamer, dans un deuxième temps, le travail sur le système électoral.

En conclusion, M. le Président note que la Commission semble d'accord pour :

- Lister les modifications à effectuer dans la loi électorale ;

- Réfléchir sur la réforme du système électoral en parallèle à la révision constitutionnelle ;

- Traiter en premier lieu le chapitre consacré à la justice. Le co-rapporteur, M. Léon Gloden, est invité à soumettre à la Commission une proposition de formulation pour le mois de janvier.

- Procéder par blocs, organisés par thèmes (les institutions, les droits et libertés, les dispositions transitoires seraient traitées avec les blocs correspondants) ;

- Mettre en œuvre les modifications législatives parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles.

[1] **Art. 66.** Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'Etat.

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.

Les membres de la Commission peuvent bien entendu formuler des propositions de modification supplémentaires.

**2. Divers**

La réunion, initialement prévue le 6 décembre 2019, est annulée. La prochaine réunion aura lieu le lundi 9 décembre à 12h00. En vue de cette réunion, M. le Président fera circuler une proposition de texte modificative de la loi sur le financement des partis politiques.

Luxembourg, le 05 décembre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe : Liste provisoire des révisions constitutionnelles

# Liste provisoire des révisions constitutionnelles

Textes : source et référence de numérotation : texte coordonné de la proposition de révision (document parlementaire 6030[30] du 10 juillet 2019)

## Généralités, Droits et libertés

### 1. La langue

Article 4 (1) : « La langue du Luxembourg est le luxembourgeois. La loi règle l'emploi des langues luxembourgeoise, française et allemande ».

### 2. La dignité humaine

Article 12 : « La dignité humaine est inviolable ».

### 3. Droits des enfants

Article 39 : « L'Etat veille au respect du droit de toute personne de fonder une famille et au respect de la vie familiale.
Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.
L'Etat veille à faire bénéficier chaque enfant de la protection, des mesures et des soins nécessaires à son bien-être et son développement.
L'Etat veille à ce que chaque enfant puisse 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 ».

### 4. Droit des animaux

Article 43 : L'Etat reconnaît aux animaux la qualité d'êtres vivants non humains dotés de sensibilité et veille à protéger leur bien-être.

### 5. Vivre dignement/logement

Article 42 : « L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié ».

## 6. Clause transversale

Article 38 : « Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».

## 7. Siège de la souveraineté

Article 3 : « La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat ».

## 8. Autodétermination informationnelle

Article 31 : « Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi ».

## 9. Education

Artile 33 (1) : « Toute personne a droit à l'éducation.
(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.
La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.
L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.
(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'Etat dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.
(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix, sous réserve des conditions légales et de la reconnaissance des diplômes selon les conditions déterminées par la loi ».

## 10. Dialogue social

Article 41 : « L'Etat promeut le dialogue social ».

**11. Culture, patrimoine**

Article 44 : « L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.
L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel ».

**12. Changement climatique**

Lutte contre le changement climatique respectivement neutralité climatique à intégrer dans l'article 43 actuel.
Point nouveau

**<u>Grand-Duc</u>**

**13. Le Grand-Duc exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif**

Article 47 : « Le Chef de l'Etat n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois.
Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif ».

**14. Dotation financière du Grand-Duc**

Article 53 : « Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.
Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique ».

**15. Pas de référence au pacte de famille**

Article 55. (1) : « La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.
(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.
Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée des députés.

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable ».
Article 56 : « A défaut de successeur, la Chambre des Députés se réunit au plus tard dans les trente jours du décès ou de l'abdication du Grand-Duc en vue de désigner un nouveau Chef de l'Etat. La décision est adoptée à la majorité qualifiée des députés ».
Article 57. (1) « Le Grand-Duc exerce la fonction de Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles».
(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès, l'abdication ou la désignation dans les conditions de l'article 56 du Grand-Duc.
(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat ».

**16. Impossibilité du Grand-Duc d'exercer temporairement ou définitivement ses attributions constitutionnelles**

Article 58 : « Si le Chef de l'Etat se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence ».
Article 59 : « Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué ».

**<u>Parlement</u>**

**17. Recours contre les décisions de la Chambre des Députés concernant sa composition**

Article 68. (1) : « La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.
(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 65 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 66.

(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.
(4) A leur entrée en fonction, les députés prêtent en séance publique le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »
(5) La réunion en séance publique de la Chambre des Députés issue des élections au sens du paragraphe 1er fait cesser les fonctions de la Chambre des Députés issue des élections précédentes ».

## 18. Élections anticipées

Article 73 : « Le Grand-Duc ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre, 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. 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.
Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois.
Le Grand-Duc ne peut pas fixer des élections anticipées pendant l'état de crise ».

## 19. Moyens de contrôle sur le Gouvernement à disposition du Parlement

Article 74 : « Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.
La Chambre des Députés contrôle l'action du Gouvernement et peut demander la présence d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement.
Le Gouvernement est tenu de répondre aux questions et aux interpellations formulées par les députés.
La Chambre des Députés reçoit, de la part du Gouvernement, les informations et les documents requis dans le cadre de l'exercice de ses attributions ».

## 20. Droit d'initiative législative

Article 77 : « La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.
La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative ».

## 21. Ombudsman

Article 82 : « L'Ombudsman est nommé par le Chef de l'Etat sur proposition de la Chambre des Députés, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.
Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi ».

## Gouvernement

## 22. Mission et composition du Gouvernement

Article 86 : « Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat ».
Article 87 : « 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 secrétaires d'Etat.
Le Chef de l'Etat nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.
Avant d'entrer en fonction, les membres du Gouvernement prêtent le serment qui suit : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »
La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, de conseiller d'Etat, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec des fonctions publiques ou une activité professionnelle.
Article 88 : « Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.
Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.
Le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne, approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi ».
Article 89 (1) : « Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés.
(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.
(3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.

(4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Chef de l'Etat.
(5) Le Gouvernement démissionnaire continue provisoirement à conduire la politique générale ».

### 23. Responsabilité politique et pénale du Gouvernement

Article 90 (1) : « Le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés.
(2) Les membres du Gouvernement ne répondent ni civilement ni pénalement des opinions qu'ils émettent à l'occasion de l'exercice de leur fonction.
(3) Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.
Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction. La loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre.
(4) Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement ».

## Justice

### 24. Conseil national de la justice

Article 102 : « Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.
La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.
Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.
Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer ».
Article 100 (1) : « Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.
(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.
Les sanctions disciplinaires prévues par la loi ne peuvent être prononcées qu'à la suite d'une décision du Conseil national de la de justice. Les autres sanctions disciplinaires et les recours sont déterminés par la loi ».

### 25. Effets des arrêts de la Cour constitutionnelle

Article 103 (7) : « 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. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. Ce délai ne peut pas excéder douze mois ».

## Divers

### 26. Relations Etat-communautés religieuses (abrogation de l'article sur les ministres des cultes)

Article 116 : « Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat.
La loi règle les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses. Dans les limites et formes déterminées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les églises et communautés religieuses ».

Abrogation de l'article 106 de la Constitution actuelle (« Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi »)

### 27. Ressources financières des communes

Article 121 (3) : « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi ».

### 28. Surveillance des communes

Article 125 : « La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à

l'approbation de l'autorité de surveillance et prévoir leur annulation ou leur suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.
Le Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune ».

**29. Dispositions transitoires**

Article 128. « Les dispositions de l'article 55 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau ».
Les articles116 et 119 de la Constitution actuelle sont abrogés.

Luxembourg, le 3 décembre 2019

Alex BODRY

08

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 08

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 09 décembre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12 et 26 novembre 2019

2. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

   - Examen d'une proposition de texte modificative

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
   - Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

   - Echange de vues sur la continuation des travaux

4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth

M. Aly Kaes remplaçant M. Claude Wiseler

Mme Tania Braas, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

## 1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12 et 26 novembre 2019

Les projets de procès-verbal des réunions des 12 et 26 novembre 2019 sont approuvés.

## 2. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

### - Examen d'une proposition de texte modificative

La présente réunion s'inscrit dans la suite des réunions du 22 octobre et du 8 novembre 2019.

M. le Président rappelle que, lors de ces deux réunions, les membres de la Commission ont échangé leurs positions sur un certain nombre de modifications. Sur base des conclusions retenues lors des réunions précitées, il a élaboré une proposition de texte, diffusée par courrier électronique le 6 décembre 2019 et reprise en annexe.

De la présentation des différentes modifications et des échanges de vues afférents, il y a lieu de retenir les points suivants :

Article 1

Lors des deux réunions précitées, il avait été retenu de prévoir une personnalité juridique partielle qui donne aux partis politiques certaines capacités (par exemple le droit d'engager du personnel, d'acheter des locaux ou de conclure des contrats en relation avec leur objet social) qu'ils n'ont pas actuellement.

Par ailleurs, il est proposé de pourvoir les partis politiques de la capacité active d'ester en justice, afin de remédier à la situation actuelle. En effet, actuellement la majorité des partis politiques, dépourvus de personnalité juridique, sont considérés comme des associations de fait, ce qui a pour effet que leurs actions en justice ne sont recevables que si elles sont introduites par tous les associés ou mandataires, ce qui peut s'avérer problématique vu le nombre de membres de certains partis politiques. En revanche, la jurisprudence leur reconnaît une certaine personnalité juridique passive.

Si les membres de la Commission approuvent globalement la proposition de texte, ils suggèrent de remplacer :
- le terme « capacité juridique » par celui de « personnalité juridique » ;
- les termes « leur objet social » par ceux de « objectifs définis par les/leurs statuts ».

Article 2

Quant aux montants, il est rappelé que les membres de la Commission s'étaient accordés sur une hausse de l'ordre de 25% des montants. Partant, il est proposé de fixer le montant forfaitaire à 135.000 euros (ce qui représente une augmentation de 35%), et le montant supplémentaire à 14.500 euros par point de pour cent des suffrages supplémentaires (soit une hausse de 26%).

Les membres de la Commission approuvent l'ampleur des augmentations proposées mais souhaitent introduire une indexation, de préférence via l'expression en points indiciaires. Partant, il est proposé de convertir tous les montants exprimés en euros en points indiciaires.

Quant aux critères d'allocation, les membres s'étaient accordés sur :

- la condition que le parti politique présente une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et qu'il obtienne 2% des suffrages ;
- la possibilité d'octroyer un certain montant au parti politique qui présente une liste complète aux élections européennes et qui obtient 2% des suffrages.
  M. le Président propose de fixer ce montant à 35.000 euros versés à titre de dotation annuelle forfaitaire. Ce montant sera également converti en points indiciaires.

Par ailleurs, pour la détermination du plafond de la dotation, comme convenu lors des réunions précitées, il est proposé de ne pas prendre en compte, dans la comptabilité des partis politiques, les activités qui ne sont pas directement liées à des activités politiques. Enfin, il est précisé que les activités commerciales sont interdites.

Pour ce qui est des recettes non liées directement à l'activité du parti politique, les membres de la Commission conçoivent qu'elles risquent parfois d'être difficiles à déterminer. Des exemples pourront être donnés dans le commentaire des articles. *In fine*, la détermination relèvera du pouvoir d'appréciation de la Cour des Comptes.

Lors des réunions précitées, il avait été proposé de maintenir le plafond à 75%. Toutefois, selon M. Gast Gibéryen (ADR), le plafond de 75% serait insuffisant, et il conviendrait de l'augmenter au minimum à 80%, idéalement à 85%.

En réponse à cette intervention, M. le Président se déclare d'accord pour relever le plafond à 80%.

<u>Article 3, nouvel alinéa 2 :</u>

Il est proposé de soumettre les partenaires des listes composées de plusieurs associations ou partis, phénomène relativement récent, aux mêmes obligations légales en matière de financement et de comptabilité que le parti qui a présenté la liste.

Par ailleurs, il est proposé de prévoir des sanctions en cas de violation des obligations légales.

<u>Article 9, alinéa 4 :</u>

Il est proposé d'introduire l'obligation pour chaque candidat de produire une attestation sur l'honneur, certifiant qu'il n'a pas reçu de dons prohibés. La déclaration doit être établie dans le mois qui suit les élections et être communiquée à la Cour des Comptes avec les comptes du parti politique.

Par ailleurs, l'article 17, alinéa 1, est complété afin de prévoir des sanctions en cas de fausse déclaration ou d'absence de déclaration (cf. ci-dessous).

<u>Nouvel article 14</u>

Il est proposé d'introduire un nouvel article 14 afin d'interdire des campagnes privées financées par les candidats si elles ne sont pas incorporées dans la comptabilité consolidée du parti.

Toutefois avec l'essor des réseaux sociaux, les membres de la Commission admettent qu'il est très difficile de contrôler le caractère privé ou non des campagnes.

Etant donné que la campagne électorale n'est pas actuellement définie par la loi, il est proposé de retenir le dépôt des listes comme date de début de la campagne.

Article 17, alinéa 1 :

Il est proposé de prévoir des sanctions en cas de fausses déclarations ou de non-respect des dispositions des articles 8, 9 et 14.

Les membres de la Commission sont d'avis que ces sanctions devront être individuelles et être appliquées au candidat qui a enfreint les règles, ceci afin de ne pas pénaliser le parti politique pour une infraction commise par un de ses membres.

Article 17, alinéa 3 :

Il est proposé de prévoir une sanction, sous forme d'une indemnité forfaitaire, en cas de non-respect des délais prévus par la loi.

Les membres de la Commission proposent de prévoir que l'indemnité sera due 15 jours après une mise en demeure.

## 3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Ce point n'a pas été abordé.

## 4. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 16 décembre 2019 à 11h30.

Luxembourg, le 09 décembre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe :

Proposition de loi

1. portant modification de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques
2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Annexe

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

---

# PROPOSITION DE LOI

1. portant modification de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques
2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

***

**Article 1bis :**

« Les partis politiques disposent de la capacité juridique pour engager du personnel, louer ou acheter des locaux et conclure des contrats en relation directe avec la réalisation de leur objet social.

Ils peuvent ester en justice sur décision des organes dirigeants déterminés par leurs statuts ».

**Article 2 (modifications)**

1. un montant forfaitaire de 135 000 euros [+ 35 000 + 35 %]
2. un montant supplémentaire de 14 500 euros [+ 3 000 + 26 %]

Les partis politiques qui ont obtenu au moins deux pour cent dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes sans avoir rempli les conditions fixées par les élections législatives reçoivent une dotation annuelle forfaitaire de 35 000 euros.

Pour la détermination du plafond de la dotation, les recettes non liées directement à l'activité du parti politique ne sont pas prises en compte. Les activités de nature commerciale sont interdites.

**Article 3, nouvel alinéa 2 :**

« Lorsqu'une liste d'un parti comporte des candidats représentant d'autres partis ou, d'associations, ces composantes sont soumises aux mêmes obligations en matière de financement et de comptabilité que le parti qui a présenté la liste.

L'inobservation des obligations prescrites par la présente loi par une des composantes entraîne l'application des sanctions prévues par la loi pour les partis politiques.

Les statuts et les comptes des personnes morales chargées de gérer tout ou partie du patrimoine des partis politiques sont transmis annuellement à la Cour des Comptes, avec les comptes des partis politiques ».

**Article 9, alinéa 4 :**

« Tous les candidats des partis politiques pour les élections législatives et européennes doivent, par écrit, déclarer sur leur honneur ne pas avoir reçu de dons autres que ceux qu'il a a déclarés conformément aux dispositions de la présente loi.
Cette déclaration doit être établie dans le mois qui suit les élections et être communiquée à la Cour des Comptes avec les comptes du parti politique. »

**Nouvel article 14**

« Les recettes et dépenses des campagnes électorales menées par les candidats des partis politiques doivent être intégrées dans le compte des recettes et dépenses de la structure du parti.
Les campagnes électorales individuelles de candidats d'un parti politique non reprises dans les comptes de ce parti sont interdites. »

**Article 17, alinéa 1 :**

« Les fausses déclarations en relation avec l'article 6, points 2 et 3, les infractions aux dispositions des articles 8 et 9, alinéas 3 et 4 et 14 sont passibles des peines prévues aux articles 496-1, 496-2 et 496-3 du Code pénal »

**Article 17, alinéa 3 :**

« En cas de non-respect par les partis politiques des délais prescrits dans la présente loi, une indemnité forfaitaire de 5 000 euros est à verser au Trésor de l'État ».

Alex Bodry
Luxembourg, le 6 décembre 2019

6030/31

# N° 6030[31]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(25.11.2019)

Par dépêche du 16 septembre 2019, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur quatorze amendements parlementaires à la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Ces amendements, qui ont été adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle lors de sa réunion du 28 juin 2019, tiennent compte des observations formulées par la Commission de Venise dans son avis des 15 et 16 mars 2019. La Commission de Venise, créée en 1990 au sein du Conseil de l'Europe comme *„organe de réflexion en matière de droit constitutionnel"*, avait déjà émis un premier avis sur la proposition de révision constitutionnelle les 11 et 12 décembre 2009. Après l'adoption du rapport final sur ladite proposition de révision en date du 6 juin 2018, le président de la Chambre des députés avait soumis le 12 juillet 2018 le texte définitif de celle-ci à l'avis de la Commission de Venise, ce qui a donné lieu à une nouvelle prise de position par cette dernière et aux amendements sous avis, qui appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

### CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

La Commission de Venise est un *„organe de réflexion"* qui a notamment pour mission d'assister les autorités nationales en matière de droit constitutionnel. Elle est composée d'experts indépendants. Ses avis ont une valeur et une autorité certaines en droit constitutionnel. La Chambre constate avec satisfaction que la Commission de Venise, tout en exprimant un certain nombre de recommandations, a émis un avis favorable quant à la proposition de révision constitutionnelle.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés n'a pas suivi la Commission de Venise dans toutes ses recommandations. La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'il aurait été utile d'en connaître les raisons, le dossier sous avis ne fournissant malheureusement pas de précisions y relatives.

*

### EXAMEN DES AMENDEMENTS

*Ad amendement 1*

L'amendement sous rubrique prévoit le transfert de l'article 15, qui figure actuellement sous la section 1ère du chapitre 2 (intitulée *„Des droits fondamentaux"*), à la section 2 du même chapitre (intitulée *„Des libertés publiques"*) où il devient l'article 20. Ce déplacement est opéré au motif que le respect de la vie privée n'est pas un droit absolu.

La section 1ère énumère à la fois des droits considérés comme intangibles qui ne sont susceptibles d'aucune dérogation (droit à la vie, interdiction de la torture, des peines et des traitements cruels et

inhumains, interdiction de l'esclavage) et certains droits fondamentaux qui sont susceptibles de dérogations, mais non pas de restrictions (liberté de pensée, de conscience et de religion, respect de la vie privée et familiale).

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a regroupé sous un Titre I intitulé *„Dignité"* les droits intangibles et sous un Titre II intitulé *„Libertés"* les autres droits fondamentaux, y compris le droit au respect de la vie privée et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'il est préférable de réserver la section 1ère aux droits qui ne sont susceptibles d'aucune dérogation et de regrouper à la section 2 tous les droits que l'on désigne habituellement par *„libertés publiques"*. L'acceptation de cette approche entraînerait le transfert à la section 2 non seulement de l'article 15, mais également de l'article 14, ayant trait à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Cette liberté de pensée, de conscience et de religion comporte deux volets: d'une part, le droit d'avoir une conviction en son for intérieur, ce qui n'est pas susceptible de limitations et, d'autre part, le fait de manifester ses convictions, ce qui peut faire l'objet de restrictions. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a regroupé ces deux volets sous un article unique (article 9). La Chambre est d'avis que cette façon de procéder pourrait être suivie par les constituants luxembourgeois, ce qui faciliterait certainement la lecture du texte.

*Ad amendement 2*

Cet amendement transfère l'article 41 initial de la section 3 à la section 2 du chapitre 2. En même temps, le texte en question est modifié. Ainsi, l'article 41, selon lequel *„l'État veille à l'égale jouissance de tous les droits par les personnes atteintes d'un handicap"*, devient le nouvel article 34, ayant la teneur suivante:

> *„Toute personne atteinte d'un handicap a le droit de jouir de façon égale de tous les droits".*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a motivé cet amendement en renvoyant à la remarque de la Commission de Venise, selon laquelle *„le droit à la non-discrimination des personnes handicapées est un droit subjectif qui est étroitement lié aux principes d'égalité et de non-discrimination qui figurent parmi les libertés publiques"*. La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève toutefois que, par cet amendement, les auteurs du texte de l'article 34 nouveau ont modifié le sens, et surtout la portée juridique, de l'article 41 initial.

Est-il nécessaire d'affirmer que les personnes atteintes d'un handicap ont le droit de jouir de façon égale de tous les droits? Aucune disposition de la section 2 ne laisse apparaître le moindre doute que les personnes atteintes d'un handicap ne puissent pas jouir à part entière de tous les droits. L'article 15 (2) est en effet clair: *„nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles"*. Est-ce que l'article 34 nouveau assure aux personnes atteintes d'un handicap des droits supplémentaires par rapport à ce que prévoit déjà l'article 15 (2)?

L'article 41 initial imposait à l'État une obligation: celle de veiller à ce que les personnes atteintes d'un handicap puissent jouir de façon égale de tous les droits. Cette obligation n'est pas reprise dans le nouveau texte de l'article 34. Si ce texte devait être maintenu, on pourrait y ajouter une phrase supplémentaire, inspirée de l'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et ayant la teneur suivante:

> *„L'État prend les mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté".*

En tout cas, les obligations de l'État prévues par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée à New York le 13 décembre 2006 et approuvée au Luxembourg par une loi du 28 juillet 2011, sont à respecter. Il est toutefois regrettable que le texte de l'article 34 nouveau ne reproduise plus les obligations de l'État à l'égard des personnes handicapées.

*Ad amendement 3*

L'amendement 3 modifie l'article 38 en précisant que toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit *„être prévue par la loi"*.

L'ajout de cette précision soulève deux questions sur l'interprétation de la disposition en cause:

– La limitation de l'exercice des libertés publiques doit-elle être prévue par l'article de la Constitution qui prévoit ce droit, ou doit-on admettre que tous les droits de l'homme énoncés à la section 2 peuvent être limités à condition que cette limitation trouve sa base dans une loi formelle?

– Est-ce que la limitation de l'exercice des libertés publiques, même pour les détails de son application, est une matière réservée à la loi?

*Ad amendement 4*

Cet amendement, qui concerne l'article 49, y apporte trois modifications ayant trait à:

– la publication des traités;
– la conformité des traités avec la Constitution;
– la suprématie du droit international par rapport au droit interne.

L'article en question utilise les termes de *„traités approuvés"* et de *„traités ratifiés"*. Même si l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 prévoit que *„les expressions 'ratification', 'acceptation', 'approbation' et 'adhésion' s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel l'État établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité"*, les auteurs du texte sous avis auraient bien fait de préciser s'ils entendent donner au terme *„approuvé"* une autre signification qu'à celui de *„ratifié"*. Pour des raisons de sécurité juridique, il faut employer le même terme si le sens reste le même.

La troisième phrase du texte initial de l'article 49 prévoyait que *„les traités approuvés sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois"*, alors que cette phrase dispose désormais tout simplement que *„ils* (les traités) *sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois"*.

La Chambre estime que le texte initial, mentionnant les *„traités approuvés"*, était clair et qu'il n'y a pas de raisons pour le remplacer.

Le nouvel alinéa 3 prévoit que *„la Chambre des députés n'approuve les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution"*. Cette disposition a dans le passé trouvé son application sans qu'un texte formel ait existé. Toutefois, pour pouvoir approuver certains traités, la Chambre des députés a dû modifier ou compléter la Constitution actuelle. Cela a été le cas par la modification, en 1994, de l'article 9 de la Constitution qui, dans son alinéa final, prévoit depuis lors que *„la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois"* (participation aux élections communales par exemple), et par la révision du 8 août 2000 de l'article 118 en relation avec la Cour pénale internationale.

Le dernier alinéa nouveau de l'article 49 prévoit expressément que les traités ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et qu'ils ont, dans la hiérarchie des normes juridiques, une valeur supérieure à celle des lois. La nouvelle Constitution consacrera ainsi formellement une règle qui était jusqu'à présent établie au Luxembourg par une jurisprudence constante.

Une question se pose à cet égard: qui décidera, en cas de contestation, sur la conformité d'une loi avec un traité international? Faut-il que cette question soit tranchée par la Cour constitutionnelle à l'instar de ce que prévoit l'article 100 (2) de la Loi fondamentale allemande?

Quant au texte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de remplacer les mots *„valeur supérieure"* par les termes prévus à l'article 55 de la Constitution française, à savoir *„**autorité** supérieure"*.

*Ad amendement 5*

La Commission de Venise a soulevé la question de savoir si l'article 58, qui traite de la régence, ne devrait pas être complété par une disposition précisant quand et comment celle-ci prend fin.

Le texte prévoit deux cas de figure: la minorité du Grand-Duc et le cas où le chef de l'État *„se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles"*.

En cas de régence pour cause de minorité, il est évident que celle-ci prend fin si le Grand-Duc atteint l'âge de dix-huit ans. La régence prend fin avec la prestation de serment devant la Chambre des députés.

Si la régence est due à l'impossibilité du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles, elle prend fin si la cause de cette impossibilité n'est plus donnée. Or, qui doit constater que cette impossibilité n'existe plus? Selon le texte proposé, il s'agit du gouvernement.

La régence fait cependant l'objet d'une décision de la Chambre des députés. Si l'impossibilité de régner n'existe plus, il faut que ce soit donc également la Chambre des députés qui constate cette impossibilité. Le Luxembourg pourrait à cet égard s'inspirer de la loi belge du 19 juillet 1945 portant exécution de l'article 93 de la Constitution de la Belgique.

L'alinéa final de l'article 58 de la future Constitution luxembourgeoise pourrait ainsi prendre la teneur suivante:

*„La régence pour cause de minorité prend fin à la majorité du successeur par la prestation de serment prévue à l'article 57. Si la régence a été décidée pour cause d'impossibilité temporaire de régner, le Grand-Duc ne reprend l'exercice de ses attributions constitutionnelles qu'après une délibération de la Chambre des députés constatant que l'impossibilité de régner a pris fin."*

*Ad amendement 6*

La Commission de Venise a constaté que, au Luxembourg, le vote obligatoire n'est pas inscrit dans la Constitution, mais dans la loi électorale. Elle propose soit d'inscrire l'obligation de vote dans la Constitution, soit d'abolir cette obligation.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime que *„le vote obligatoire ne doit pas nécessairement être inscrit dans la Constitution"* et elle a opté pour une solution inspirée de la Constitution italienne, en prévoyant que *„l'exercice du droit de vote est un devoir civique"* et que *„ses modalités sont réglées par la loi"* (article 64 (3), dernière phrase).

En quoi l'affirmation *„l'exercice du droit de vote est un devoir civique"* diffère-t-elle du texte actuel de l'article 89, première phrase, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, qui dispose que *„le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales"*? Le devoir civique est quasi-synonyme de l'obligation. Les auteurs de la modification apportée à l'article 64 de la proposition de révision constitutionnelle n'ont pas approfondi le sujet du vote obligatoire. La recommandation de la Commission de Venise de soit inscrire cette obligation dans la Constitution, soit l'abolir ne tient pas compte ni de la complexité de la matière ni des conséquences imprévisibles que l'une ou l'autre solution peut avoir sur le comportement des électeurs.

Pourquoi le vote doit-il être obligatoire? Dans une société politique et démocratique régie par une Constitution, qui organise l'exercice des pouvoirs et qui garantit à chacun ses droits fondamentaux et ses droits politiques, les citoyens ont des droits et des obligations qu'ils ne peuvent pas ne pas exercer. La liberté politique impose des obligations et des responsabilités, dont tout d'abord le devoir de participer aux élections.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que toute modification légale en relation avec le vote obligatoire prévu par la loi électorale mérite une réflexion plus approfondie. Par ailleurs, elle estime que les modalités d'une telle modification doivent être connues.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a choisi de renvoyer à une loi pour la réglementation de ces modalités (et de celles relatives à l'exercice du devoir civique de voter), sans en indiquer le moindre détail. Il est indispensable de savoir si le *„non-exercice"* du droit de vote continuera à être sanctionné par la loi ou s'il est envisagé de prévoir d'autres sanctions.

*Ad amendement 7*

Il est proposé de remplacer à l'article 72 le terme *„résolution"* par celui de *„décision"* (concernant les actes votés par la Chambre des députés), modification qui trouve l'accord de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*Ad amendement 8*

L'article 74 est complété par plusieurs dispositions relatives au contrôle que la Chambre des députés exerce sur l'action du gouvernement. Ces dispositions, qui sont d'ores et déjà prévues en partie dans le règlement de la Chambre des députés, trouvent l'accord de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*Ad amendement 9*

La modification de l'article 82, aux termes duquel la désignation de la personne de l'Ombudsman doit se faire avec une majorité qualifiée (au moins les deux tiers des suffrages des députés), rehausse certainement la fonction en question. Elle trouve l'accord de la Chambre.

*Ad amendement 10*

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se rallie à la position de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, selon laquelle il n'est pas opportun de mentionner dans

la Constitution le remboursement aux députés de leurs frais de déplacement. Le bout de phrase en question peut en effet être supprimé.

*Ad amendement 11*

L'amendement 11 prévoit de supprimer la disposition définissant une procédure spéciale en matière de responsabilité pénale des membres du gouvernement. Dorénavant, ladite responsabilité sera engagée selon les modalités du droit commun.

La Chambre approuve cet amendement.

*Ad amendement 12*

L'amendement sous rubrique se propose d'adapter l'article 100 (3) de la proposition de révision constitutionnelle afin d'y prévoir que les sanctions disciplinaires à l'encontre de magistrats seront prononcées *„à la suite d'une décision du Conseil national de la justice"* (et non pas à la suite d'une décision de justice).

Selon le commentaire de l'amendement, le nouveau libellé est conforme aux dispositions du projet de loi n° 7323.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que, aux termes de ce projet, la nouvelle institution qui aura pour mission, entre autres, de superviser le bon fonctionnement de la justice et de déclencher les affaires disciplinaires concernant la magistrature sera dénommée *„Conseil **suprême** de la justice"*.

De plus, la Chambre relève que le projet de loi institue deux juridictions disciplinaires indépendantes dudit Conseil (un tribunal disciplinaire de première instance et une cour disciplinaire d'appel) devant juger de telles affaires disciplinaires. Les sanctions en la matière seront ainsi bien prises par une décision de justice.

Contrairement à ce qui est indiqué au commentaire précité, le libellé proposé par l'amendement sous avis n'est donc pas en phase avec le projet de loi n° 7323. Dans un souci de sécurité juridique, il faudra faire concorder les deux textes traitant de la discipline des magistrats en adaptant soit les dispositions de la future Constitution (articles 100 et 102), soit celles du projet de loi susvisé.

*Ad amendement 13*

Cet amendement apporte plusieurs modifications à l'article 103, qui traite de la Cour constitutionnelle.

Une première modification concerne le paragraphe (2), qui est complété par une nouvelle phrase prévoyant que *„les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3"*.

D'après le texte coordonné de la proposition de révision constitutionnelle – annexé à titre d'information aux amendements sous examen – la Cour constitutionnelle a deux attributions:

– celle de statuer sur la conformité des lois avec la Constitution (article 103 (2)), et
– celle de trancher les contestations en relation avec la perte de la qualité de député des membres du parlement (article 68 (3)).

Selon le commentaire de la modification précitée apportée au paragraphe (2), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle *„juge utile d'ajouter une disposition permettant d'élargir les compétences de la Cour constitutionnelle"*. La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que si la Commission *„juge utile"* de compléter la Constitution par une telle disposition, elle devrait fournir quelques indications supplémentaires pour motiver cet amendement. À défaut d'informations ou d'explications détaillées à ce sujet, la Chambre marque son désaccord avec cet ajout et elle propose de le supprimer. Par ailleurs, elle est d'avis qu'un élargissement des attributions de la Cour constitutionnelle devrait faire l'objet d'une modification de la Constitution.

Les modifications des paragraphes (3) à (6) de l'article 103 n'appellent pas d'observations.

La modification prévue au paragraphe (7) nouveau tient compte des observations présentées tant par la Commission de Venise que par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 2 juillet 2019 sur la proposition de révision de l'article 95ter de la Constitution actuelle et concernant les pouvoirs de la Cour constitutionnelle en matière de cessation de l'effet juridique des dispositions légales déclarées non conformes à la Constitution.

À cet effet, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de compléter le texte par une disposition inspirée de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution française.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'observations à formuler en relation avec cette modification.

*Ad amendement 14*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est d'avis que la simple suppression de la disposition inscrite à l'article 37, dernier alinéa, de la Constitution actuellement en vigueur n'est pas satisfaisante. Cet alinéa prévoit que 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 114, alinéa 2 de la Constitution"* (majorité des deux tiers au moins des suffrages des députés).

La suppression de cette disposition avait été proposée par le Conseil d'État dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition initiale de la révision constitutionnelle, au motif que *„la déclaration de guerre est un instrument juridique dépassé, non conforme au droit international et de surcroît inadapté pour garantir les droits du Parlement"*.

Toutefois, le texte proposé à titre subsidiaire par le Conseil d'État n'avait pas été repris par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Ce texte avait la teneur suivante:

> *„La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que l'on peut mettre le texte en relation avec l'état de guerre. En effet, l'engagement de la force publique dans des conflits armés doit trouver l'accord de la Chambre des députés. Le texte proposé par l'amendement sous avis mentionne cependant les *„opérations à l'étranger"*. Or, le terme *„opérations"* peut viser non seulement des interventions militaires, mais également des manœuvres ou opérations d'aide humanitaire, engagements pour lesquels une autorisation de la Chambre des députés n'est pas nécessairement exigée.

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose donc le libellé suivant pour l'article 111, alinéa 2 nouveau:

> *„Tout engagement de la force publique dans des conflits armés à l'étranger requiert l'accord de la Chambre des députés"*.

Les modalités selon lesquelles la Chambre des députés donne son accord sont à prévoir dans son règlement.

*

## REMARQUES FINALES

La Chambre des fonctionnaires et employés publics profite encore de l'occasion pour rappeler certaines remarques importantes que les chambres professionnelles avaient formulées dans leur avis commun du 20 juillet 2015 sur les nouveaux articles 115 et 116 de la proposition de révision constitutionnelle (articles introduits par les amendements parlementaires du 15 mai 2015) et dont il n'a pas été tenu compte jusqu'à présent.

Dans ledit avis, elles avaient – tout en appréciant que leur existence soit désormais consacrée dans le texte constitutionnel – relevé que la Constitution ne devrait pas laisser à la loi le choix de créer ou non des chambres professionnelles.

En outre, elles avaient demandé d'ancrer dans la future Constitution leur droit d'initiative en matière législative ainsi que leur mission consultative.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande encore une fois de considérer ces observations et d'adapter comme suit les dispositions en question (qui sont maintenant les articles 117 et 118):

> *„**Art. 117.** (1) La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'État.*
>
> *(2) La loi ~~peut créer~~ **crée** des chambres professionnelles, qui ont la personnalité juridique.*
>
> ***Elles ont le droit de faire des propositions au gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des députés lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci.***

*(3) La loi peut constituer des organes représentatifs des professions libérales et les doter de la personnalité juridique.*

***Art. 118.*** *(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 sont appelées à émettre leurs avis sur les projets ou propositions de lois et les projets de règlements, ainsi que sur leurs amendements, dans les conditions à fixer par la loi.***

*(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.*

*Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.*

*Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50."*

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve les amendements parlementaires lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 25 novembre 2019.

*Le Directeur,* *Le Président,*
G. MULLER R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

09

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 09

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 16 décembre 2019**

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 13 novembre 2019 et de la réunion du 5 décembre 2019

2. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

   - Examen d'une proposition de texte modificative

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
   - Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

   - Echange de vues sur la continuation des travaux

4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Octavie Modert remplaçant Mme Martine Hansen
Mme Diane Adehm remplaçant M. Claude Wiseler

Mme Tania Braas, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

**1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 13 novembre 2019 et de la réunion du 5 décembre 2019**

Les projets de procès-verbal de la réunion jointe du 13 novembre 2019 et de la réunion du 5 décembre 2019 sont approuvés.

**2. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques**

**- Examen d'une proposition de texte modificative**

La présente réunion s'inscrit dans la suite des réunions du 22 octobre, du 8 novembre et du 9 décembre 2019.

La proposition de texte examinée le 9 décembre a été complétée par un exposé des motifs et un commentaire des articles pour le détail desquels il est prié de se référer à l'annexe. Il est rappelé que la proposition de texte modificative a été diffusée par courrier électronique les 13 et 16 décembre 2019 en vue de la présente réunion.

De la présentation des différentes dispositions et des échanges de vues afférents, il y a lieu de retenir les points suivants :

Au sujet du point 2 °:

- Selon M. Sven Clement, la valeur B non pensionnable du point indiciaire a été abrogée en 2018. Ce point sera vérifié.

- Il avait été convenu de découpler les élections nationales des élections européennes. Partant il convient de remplacer le terme « et » par celui de « ou » au premier tiret (« Les partis politiques, qui ont présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives ~~**et**~~ **ou** une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes »)
- Alternativement, il faudrait préciser sous quelles conditions les montants forfaitaires et supplémentaires sont versés.
- Les augmentations des différents montants seront vérifiées, le cas échéant adaptées.

Au sujet du point 3 °:
- Comme convenu, lors de la réunion du 9 décembre, le plafond des dotations a été augmenté de 75 à 80%.

Au sujet du point 8 °:
- En réponse à la question de savoir comment régler les modalités de la mise en demeure, les membres de la Commission se prononcent en faveur d'une notification par le Ministère d'Etat, étant donné son rôle central dans la procédure du financement, et d'un délai de 15 jours. De sorte que l'indemnité est de droit quinze jours après la notification de la mise en demeure restée sans effet.

Enfin, M. le Président propose de rédiger une disposition supplémentaire afin de s'assurer que les dispositions concernant les dotations s'appliquent dès l'exercice 2020.

En conclusion, M. le Président propose de retravailler la proposition de texte dans le sens discuté et de la faire circuler aux membres de la Commission. Ces derniers seront invités à communiquer leurs remarques éventuelles et leur accord afin de permettre un dépôt au cours d'une des séances plénières de cette semaine. Ceux, parmi les membres, qui souhaitent y figurer comme co-signataires sont priés de se manifester à la même occasion.

## 3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Ce point n'a pas été abordé.

## 4. Divers

La prochaine réunion aura lieu le mardi 7 janvier 2020 à 15h30.

Luxembourg, le 16 décembre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe : Proposition de loi modificative

Annexe

CHAMBRE DES DEPUTES
Session ordinaire 2019-2020

---

PROPOSITION DE LOI

1. portant modification de la loi modifiée du 21 décembre 2007 réglementation du financement des partis politiques
2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

***

## I. Exposé des motifs

Dans une démocratie représentative, les partis politiques occupent une position centrale.
L'accomplissement complet de leur fonction est essentiel pour le bon fonctionnement de notre système politique de la démocratie parlementaire.
Par la révision constitutionnelle du 31 mars 2008, notre loi fondamentale a consacré l'existence et la fonction essentielle des partis politiques.
L'article 32*bis* de la Constitution dispose que « les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique ».
Parallèlement à la consécration constitutionnelle des partis politiques, la loi a fixé le cadre du financement des partis politiques.
Par la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques le Luxembourg a opéré un changement fondamental par rapport au régime très libéral et peu transparent préexistant.
Un financement public des partis politiques a été instauré, assorti d'un certain nombre de règles relatives aux comptes des partis et à la limitation des dons dont ils peuvent bénéficier.
Une réglementation très stricte en matière de dons et une publicité des opérations financières des partis politiques sont le corollaire d'un financement public partiel des partis politiques.
Le respect des conditions légales du soutien financier réservé aux partis politiques à travers les dotations budgétaires annuelles en fonction des résultats électoraux à l'échelle nationale est contrôlé par la Cour des Comptes.
La loi du 21 décembre 2007 a été modifiée à deux reprises depuis son adoption. La première modification est la suite directe de la recommandation formulée dans le rapport de la Chambre des Députés du 13 décembre 2007 sur la proposition de loi n°5700 portant réglementation du financement des partis politiques : « Comme cette législation est innovatrice pour le Luxembourg, la commission recommande de dresser un bilan de sa mise en œuvre pratique à moyenne échéance et d'en tirer les conclusions au niveau des textes et règles d'application ». (Doc. parl. 5700[6], page 10)
La première adaptation du texte de la loi est aussi la conséquence des différents rapports annuels de la Cour des Comptes ainsi que des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) formulées dans ses rapports de 2008 et 2011 à l'égard du Luxembourg sur la « transparence du financement des partis politiques ».

Les modifications apportées à la loi de 2007 ont renforcé la publicité des pièces justificatives déposées et des comptes et bilans des partis politiques.
Le régime des dons a été précisé.
Les fausses déclarations ont été érigées en délit pénal.
Enfin, la loi électorale a été modifiée pour soumettre l'ensemble des partis politiques, groupements de candidats ou candidats se présentant aux élections législatives ou européennes à certaines règles relatives au financement des partis politiques.
La seconde modification de la législation sur le financement des partis politiques a été effectuée par une loi du 15 décembre 2016.
Elle a lié la dotation financière accordée aux partis politiques au respect de certaines règles permettant d'avoir une représentation équilibrée de candidats des deux sexes sur les listes pour les élections législatives et européennes.
La présente proposition de loi a été élaborée sur la base des discussions et travaux menés au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle au cours de l'exercice 2019, à la suite des élections législatives d'octobre 2018 et des élections européennes de juin 2019.
Elle poursuit un double but :

- Adapter les dotations accordées aux partis politiques, alors qu'elles n'ont pas été réévaluées depuis leur introduction il y a douze ans.
- Préciser et compléter la loi afin de permettre de régler et d'appréhender certaines situations particulières découlant de la composition de certaines listes de partis politiques et l'émergence du phénomène des campagnes personnelles menées par des candidats de partis.

Dans le premier cas, la proposition de loi vise à assurer aux partis les moyens financiers nécessaires pour accomplir pleinement leurs missions dans l'intérêt public.

Dans le second cas, il importe de garantir que tous les partis qui participent à une élection nationale soient traités sur un pied d'égalité et que les obligations légales imposées aux partis comme corollaire du financement public soient entièrement respectées.
Dans cet ordre d'idées, la proposition de loi prévoit d'interdire toute campagne individuelle d'un candidat dont les recettes et les dépenses ne sont pas intégrées dans le compte du parti politique concerné.
L'établissement d'une déclaration écrite de chaque candidat sur l'acceptation de dons est censé renforcer l'encadrement légal en matière de dons destinés aux partis politiques.

## II. Texte de la proposition de loi

Art. 1er. La loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques est modifiée comme suit :

1° Il est inséré un article 1*bis* dont la teneur est la suivante :

**« Article 1*bis***

Les partis politiques disposent de la capacité juridique pour engager du personnel, louer ou acheter des locaux et conclure des contrats en relation directe avec la réalisation de leur objet social.

Ils peuvent ester en justice sur décision des organes dirigeants déterminés par leurs statuts ».

2° L'article 2, alinéa 2 est remplacé par le libellé suivant :

« Les partis politiques, qui ont

– présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et

– obtenu au moins deux pour cent du total des suffrages tant dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale que dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes

ont droit, en dehors de la dotation leur allouée en application du chapitre IX de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat, déterminée comme suit:

1. un montant forfaitaire de 7 000 points indiciaires (valeur B non pensionnable)
2. un montant supplémentaire de 850 points indiciaires (valeur B non pensionnable) pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections nationales.
3. un montant supplémentaire de 850 points indiciaires (valeur B non pensionnable) pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes.

Les partis politiques qui ont obtenu au moins deux pour cent dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes sans avoir satisfait aux conditions fixées pour les élections législatives reçoivent une dotation annuelle forfaitaire de 1 800 points indiciaires (valeur B non pensionnable). »

3° L'article 2, alinéa 3 est remplacé par le libellé suivant :

« Les dotations, déterminées conformément aux alinéas qui précèdent, ne peuvent excéder 80 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné. Pour la détermination du plafond de la dotation, les recettes non liées directement à l'activité du parti politique ne sont pas prises en compte. Les activités de nature commerciale sont interdites. »

4° À l'article 3, il est inséré un nouvel alinéa 2 dont la teneur est la suivante :

« Lorsqu'une liste d'un parti comporte des candidats représentants d'autres partis ou d'associations, ces composantes sont soumises aux mêmes obligations en matière de financement et de comptabilité que le parti qui a présenté la liste.

L'inobservation des obligations prescrites par la présente loi par une des composantes entraîne l'application des sanctions prévues par la loi pour les partis politiques.
Les statuts et les comptes des personnes morales chargées de gérer tout ou partie du patrimoine des partis politiques sont transmises annuellement à la Cour des Comptes, ensemble avec les comptes des partis politiques ».

5° À l'article 9, il est inséré un nouvel alinéa 4 dont la teneur est la suivante :
« Tous les candidats des partis politiques pour les élections législatives et européennes doivent, par écrit, déclarer sur leur honneur ne pas avoir reçu de dons de dons autres que ceux qu'ils ont déclarés conformément aux dispositions de la présente loi.
Cette déclaration doit être établie dans le mois qui suit des élections et être communiquée à la Cour des Comptes avec les comptes du parti politique. »

6° Il est inséré un article 13*bis* dont la teneur est la suivante :
**« Article 13*bis***
Les recettes et dépenses des campagnes électorales individuelles menées par les candidats des partis politiques doivent être intégrées dans le compte des recettes et dépenses de la structure du parti.
Les campagnes électorales individuelles de candidats d'un parti politique non reprises dans les comptes de ce parti sont interdites. »

7° L'article 17, alinéa 1 est remplacé par le libellé suivant :
« Les fausses déclarations en relation avec l'article 6, points 2 et 3, les infractions aux dispositions des articles 8 et 9, alinéas 3 et 4 et 13*bis* sont passibles des peines prévues aux articles 496-1, 496-2 et 496-3 du Code pénal. L'absence de déclaration sur les dons visée à l'article 9, alinéa 4 est assimilée à une fausse déclaration. ».

8° L'article 17 est complété par un alinéa 3 libellé comme suit :
« En cas de non-respect par les partis politiques, après mise en demeure, des délais prescrits pour le dépôt de pièces et comptes et bilans, une indemnité forfaitaire de 5 000 euros est à verser au Trésor de l'État ».

**Art. 2.** La loi électorale modifiée du 18 février 2003 est modifiée comme suit :
L'article 93, alinéa 2 est modifié comme suit :

III. Commentaire des articles

Article 1

L'article 1er concerne les modifications à apporter à la législation sur le financement des partis politiques.

1°

Dans le régime actuel les partis politiques ne disposent pas de la personnalité juridique. Ce sont généralement des associations de fait, qui peuvent être assignées en justice, mais auxquelles la jurisprudence n'accorde pas le droit actif d'ester en justice.

Il est proposé que la loi confère aux partis la faculté d'ester en justice dans le cadre de litiges en relation étroite avec des actes juridiques posés en vue de la réalisation de leur mission.

2°

La seconde modification proposée a trait aux dotations financières accordées aux partis politiques. Elles sont réévaluées et exprimées en points indiciaires. Ce mécanisme permet une adaptation périodique des montants alloués. Alors que la majeure partie des dotations est utilisée pour engager du personnel, il est prévu de les indexer sur l'évolution du point indiciaire (valeur B non pensionnable) dans la fonction publique.

A l'avenir, les partis qui ont obtenu au moins 2% lors des élections européennes pourront déjà bénéficier d'une dotation financière, même s'ils n'ont pas satisfait aux conditions posées pour les élections législatives.

3°

Le plafond pour la dotation publique est relevé de 75% à 80%. Surtout les partis plus récents éprouvent des difficultés pour générer des recettes propres suffisantes pour couvrir les dépenses liées à leur mission. En contrepartie les règles relatives à la détermination des recettes propres qui entrent dans le calcul pour la détermination de la dotation deviennent plus strictes. L'objectif poursuivi consiste à éviter que les partis politiques puissent créer des recettes artificielles non liées à leur mission légale afin de bénéficier de la totalité de la dotation étatique.

4°

Une autre modification vise à régler les situations complexes résultant de listes composites. Lors des dernières élections, certains partis se sont liés à d'autres partis ou associations pour la présentation des listes. Il est proposé de soumettre ces associations partenaires aux mêmes obligations légales que le parti sous le nom duquel les listes sont déposées. Il importe de maintenir un « level playing field » pour tous les partis ou groupements participant aux élections.

5°

Une autre nouveauté concerne la réglementation des dons. Afin de limiter les possibilités de contourner les règles légales et de responsabiliser les candidats des partis, il est proposé d'introduire l'obligation d'une déclaration sur l'honneur relative au respect des règles sur les dons. Une fausse déclaration ou une absence de déclaration constitue un délit pénal.

6°

L’émergence de campagnes individuelles de certains candidats à côté de celles des partis rend indispensable une adaptation du cadre légal. Les comptes de ces campagnes doivent être complètement intégrés dans ceux du parti politique du candidat. Une violation de cette obligation est sanctionnée pénalement.

7°
Une fausse déclaration ou une absence de déclaration sur l’honneur relatif au respect des règles sur les dons constitue un délit pénal.

8°
Finalement, il est prévu de renforcer le régime des délais à respecter. Une sanction administrative est censée motiver les partis et les candidats à se plier aux exigences de la loi. La sanction est de droit après une mise en demeure restée sans effet.

Article 2
L’article 2 de la proposition de loi concerne la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Il est proposé d’alléger les conditions pour avoir droit à un remboursement partiel des frais de campagne. Les partis ayant obtenu au moins 2% des suffrages exprimés lors d’élections nationales pourront bénéficier d’une aide publique.

10

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 10

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 07 janvier 2020

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 9 et 16 décembre 2019

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

- Echange de vues sur la continuation des travaux

3. 7414B Proposition de révision de l'article 95*ter* de la Constitution

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Marco Schank remplaçant Mme Martine Hansen

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

## 1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 9 et 16 décembre 2019

Les projets de procès-verbal des réunions des 9 et 16 décembre 2019 sont approuvés.

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Lors de la réunion du 5 décembre 2019, les membres de la Commission avaient été invités à formuler des propositions de modification supplémentaires.
M. Gast Gibéryen annonce qu'il communiquera sous peu des propositions de sa sensibilité politique (ADR).
M. Marc Baum rappelle que la sensibilité politique « déi Lénk » a déposé, au cours de la législature précédente, une proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, et que la Commission a proposé de traiter les deux propositions de révision ensemble.

Comme convenu lors de la réunion précitée, M. Léon Gloden, co-rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, a élaboré une proposition de formulation (reprise en annexe), dont des copies papier ont été distribuées aux membres présents.

Il rappelle qu'il existe un accord sur la grande majorité des dispositions à l'exception de l'indépendance du parquet.

Sa proposition se présente comme suit :

- Sous le « Chapitre III. De la Puissance souveraine », il est proposé de maintenir l'article 49 qui prévoit que la justice est rendue au nom du Grand-Duc. En pratique, la justice n'est plus prononcée au nom du Grand-Duc, contrairement à l'exécution qui se fait toujours au nom du Grand-Duc.
  M. le Président est d'avis que l'exécution des jugements n'est pas une matière constitutionnelle. Partant, il invite les membres de la Commission à envisager, du moins ultérieurement, une suppression de cette disposition, qui n'a pas sa place dans une Constitution moderne. Il rappelle les discussions de la Commission à ce sujet qui ont abouti à un consensus sur une exécution « au nom de la loi ».
  Selon Mme Simone Beissel, une suppression pure et simple n'est pas envisageable, dans la mesure où le corollaire de l'exécution au nom du Grand-Duc est son droit de grâce. Par ailleurs, d'autres Constitutions prévoient une exécution au nom du Chef de l'Etat.
  Cet avis n'est pas partagé par M. le Président qui indique que d'autres Etats, comme par exemple la France, confèrent un droit de grâce au chef de l'Etat sans que les jugements soient exécutés en son nom.

- Au « Chapitre VI. De la Justice », M. Léon Gloden propose de reprendre la subdivision de la proposition de révision n°6030, à savoir les 5 sections :

  - « Section 1. De l'organisation de la Justice » ;
  - « Section 2. Du statut des magistrats » ;
  - « Section 3. Du Conseil national de la justice » ;
  - « Section 4. De la Cour Constitutionnelle » ; et
  - « Section 5. Des garanties du justiciable ».

- Sous la Section 1., sous les articles 84 à 87, il est proposé d'intégrer les articles 94 à 98 de la proposition de révision n°6030.
  Seul l'article 93[1] de la proposition de révision n°6030 n'est pas repris, en raison du désaccord sur l'indépendance du parquet.

- Sous la Section 2., il est proposé de reprendre tels quels les articles 100 et 101 de la proposition de révision n°6030.
  En revanche, l'article 99[2] n'est pas repris.

- Sous la Section 3., l'article 102 de la proposition de révision n°6030 est repris à l'identique.

- A la Section 4., il est proposé de reprendre la dernière version de l'article 95*ter* de la Constitution en y intégrant les modifications effectuées par la proposition de révision n°7414B.

- Sous la Section 5., les articles 104 à 107 de la proposition de révision n°6030 sont repris tels quels.

- Parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles, il y a lieu

    - d'adopter le Projet de loi n°7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice et modification :
      1. du Code pénal ;
      2. du Code de procédure pénale ;
      3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;
      4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
      5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
      6. de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
      7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.

      Dans ce contexte, M. le Président propose d'adresser une lettre au Conseil d'Etat afin de lui demander d'émettre qu'un avis complémentaire sur le Projet de loi n° 7323 tenant compte de l'ancrage constitutionnel du Conseil national de la justice.

    - Et de modifier la loi modifiée du 7 mars 1980 portant sur l'organisation judiciaire.

- En ce qui concerne la procédure législative, le deuxième vote constitutionnel de la proposition de révision constitutionnelle devrait coïncider avec l'adoption des projets de loi précités.

- En plus des modifications proposées par M. Léon Gloden ayant trait au chapitre consacré à la justice, il pourrait être opportun de modifier les dispositions concernant la responsabilité politique et pénale du Gouvernement, qui font en effet l'objet de critiques de la part du GRECO.

[1] **Art. 93.** Le pouvoir judiciaire est exercé par les juridictions qui comprennent les magistrats du siège et ceux du ministère public.
[2] **Art. 99.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.
(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

Cette modification figure par ailleurs dans la liste des révisions constitutionnelles, étudiée lors de la réunion du 5 décembre 2019.

- En vue de la prochaine réunion, les membres de la Commission sont invités à discuter les modifications proposées au sein de leurs groupes parlementaires respectifs.

## 3. 7414B Proposition de révision de l'article 95*ter* de la Constitution

M. le Président rappelle que, suite à la scission de la proposition de révision 7414 en deux propositions de révision distinctes, une première révision constitutionnelle, ayant trait aux membres suppléants et aux règles de composition de la Cour Constitutionnelle, a été votée en 2019 en parallèle de la modification de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle.

La présente proposition, suite aux amendements adoptés le 17 juillet 2019, poursuit deux objectifs :
- En premier lieu, permettre au législateur, par une loi votée à la majorité qualifiée, de doter la Cour Constitutionnelle d'attributions supplémentaires ;
- En second lieu, introduire une disposition qui règle les effets des arrêts de la Cour Constitutionnelle en lui permettant de déterminer les conséquences des effets de ses arrêts.

Le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat du 20 décembre 2019, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent, est assez critique, surtout en ce qui concerne la première disposition. En réponse à ces observations, M. le Président propose de renoncer à l'élargissement des compétences mais de maintenir le libellé proposé par la Commission en ce qui concerne les effets des arrêts de la Cour Constitutionnelle.

Le rapporteur de la proposition de révision, M. Léon Gloden, partage également les observations du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'élargissement des compétences.
Pour ce qui est des effets, il rappelle la genèse de la disposition, les discussions et les critiques précédentes du Conseil d'Etat, à l'encontre du libellé inspiré de la Constitution autrichienne. En réponse à ces critiques, la Commission a finalement opté pour une formulation inspirée de l'article 62, alinéa 2[3] de la Constitution française, dans sa lettre d'amendements du 10 juillet 2019[4] (cf. doc. parl. n°6030[30]). Le rapporteur est d'avis que la solution proposée par la Commission présente l'avantage de laisser une certaine marge de manœuvre aux magistrats. Etant donné par ailleurs que le Conseil d'Etat ne fait pas de proposition de libellé, il propose aux membres de la Commission de maintenir le libellé proposé.

Selon M. le Président, il importe que la Commission précise dans le rapport son interprétation de la disposition.

La disposition proposée par la Commission présente l'avantage de laisser une certaine flexibilité aux magistrats en leur accordant la possibilité d'adapter les conditions au cas par

[3] Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.
Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.
Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

[4] « Suite aux observations de la Commission de Venise et du Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 2 juillet 2019 relatif à la proposition de révision n°7414, la Commission propose de remplacer la dernière phrase par une disposition qui s'inspire de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution de la République française[3] . La Commission estime que cette nouvelle disposition confère à la Cour constitutionnelle la marge de manœuvre nécessaire quant à la détermination des conséquences des effets de ses arrêts. Toutefois la Commission souligne que la suppression du délai de douze mois ne saurait être interprétée comme une carte blanche permettant de laisser en vigueur des dispositions déclarées non conformes à la Constitution.»

cas. Par ailleurs, pour son application, il sera possible de se baser sur la jurisprudence française.

Pour le rapport, il serait utile d'examiner l'application en France de l'article 62, et, le cas échéant, citer des exemples.
Par ailleurs, le rapporteur propose de préciser les difficultés d'application de la solution autrichienne.

En outre, il y a lieu de vérifier si la révision envisagée implique une modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle.

Les membres de la Commission approuvent l'approche proposée.

**4. Divers**

Les prochaines réunions ont lieu les 13 et 14 janvier 2020 à 14h30.

En ce qui concerne la résolution « Memorandums of understanding » déposée par M. Laurent Mosar en décembre 2019 et renvoyée à la Commission, M. le Président rappelle l'existence d'un avis élaboré courant 2016 par le Ministère des Affaires étrangères et européennes. Il propose par ailleurs que la Chambre des Députés lance une enquête via le réseau « The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) » afin de connaître la pratique d'autres parlements en la matière.

Luxembourg, le 08 janvier 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe :

Proposition de formulation élaborée par M. Léon Gloden

**tre III.- De la Puissance souveraine**

[…]

**§ 3. - De la Justice**

Art. 49. La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

[…]

**Chapitre VI.- De la Justice**

§1. – De l'organisation de la Justice

[1]Art. 84. ~~Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux~~. (article 94 suivant PPR) Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.

Art. 85. ~~Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi.~~ (article 95 suivant PPR) Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi.

Art. 85bis ~~(actuel article 94). Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions. (Révision du 19 juin 1989) «La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.»~~(article 96 suivant PPR) Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.[2]

Art. 86. ~~Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit.~~(article 97 suivant PPR) La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.

Art. 87. ~~Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice.~~ (article 98 suivant PPR) Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.[3]

**§2. - Du statut des magistrats**

**Art. 87bis.** (100)

**(1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.**

**(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.**

---

[1] Article 93 PPR non repris

[2] Pour mémoire l'actuel article 94 […] «La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.»

[3] Pour mémoire l'actuel art. 95. Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. […]

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions disciplinaires prévues par la loi ne peuvent être prononcées qu'à la suite d'une décision du Conseil national de la de justice.

Art. 87ter. Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. (101)

§3.- Du Conseil national de la justice

Art. 87quater (article 102 suivant PPR). Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

§4.- De la Cour Constitutionnelle (103)

Art. 87quinquies (suivant Art. 95ter. PPR 7414B sauf (3) lequel provient de la PPR)

(1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution. 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.

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

(4) La Cour Constitutionnelle est composée :

1° de neuf membres effectifs :

a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;

b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.

(5) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres. Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.

(6) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(7) 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. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

§5. – Des garanties du justiciable (Section 5 de la PPR)

Art. 88. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. (article 104 suivant PPR : « Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice. ») (104)

Art. 89. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. (105)

Art. 89ter (article 106 suivant PPR) 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. (106)

Art. 89quater (actuel article 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. (107)

Art. 90. Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. – Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand-Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice.

Art. 91. (Révision du 20 avril 1989) «Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles.» – Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. – Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement. Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi.

Art. 92. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi.

Art. 93. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi.

(Révision du 12 juillet 1996)

«Art. 95bis. (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.

(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.

(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.

(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.

(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative.

(6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux membres de la Cour administrative et du tribunal administratif.»

(Révision du 12 juillet 1996)

«Art. 95ter.

(1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.»

(Révision du 6 décembre 2019)

«(3) La Cour Constitutionnelle est composée :

1° de neuf membres effectifs

a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;

b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.»

(Révision du 6 décembre 2019)

«(4) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres. Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.»

(Révision du 12 juillet 1996)

«5» L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.»

[…]

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.

12

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 12

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2020**

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 janvier 2020

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

- Echange de vues sur la continuation des travaux

3. Echange de vues sur les contours de la séparation des pouvoirs

4. Memorandums of understanding : échange de vues sur les pratiques et modalités

5. Divers

*

Présents : M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp remplaçant M. Claude Wiseler
M. Gilles Baum remplaçant M. Guy Arendt
M. Marco Schank remplaçant Mme Martine Hansen

M. Jacques Flies, du Ministère d'Etat
M. Yves Huberty, du Ministère de la Justice

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, Mme Martine Hansen, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

## 1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 janvier 2020

Le projet de projet de procès-verbal de la réunion du 7 janvier 2020 est approuvé.

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

En complément de la proposition de formulation communiquée lors de la réunion du 7 janvier, le co-rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, M. Léon Gloden (CSV) propose d'apporter une modification supplémentaire. Vu le désaccord du groupe politique CSV sur l'indépendance du parquet, il propose, à l'endroit de l'article 87*quater* [1], alinéa premier, de supprimer le bout de phrase « et respecte l'indépendance des magistrats ». Le groupe politique CSV voudrait en effet éviter que ce bout de phrase laisse sous-entendre que les membres du parquet soient indépendants.

M. le Président n'approuve pas cette proposition de suppression, d'autant plus que ce bout de phrase a directement trait aux attributions du Conseil national de la justice (CNJ) qui consistent à veiller au bon fonctionnement de la justice et respecter l'indépendance des magistrats. En effet, d'après l'exposé des motifs du projet de loi n°7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice (…) *« Le Conseil suprême de la justice aura une double mission. Il sera le garant tant de l'indépendance des juges dans l'exercice des fonctions juridictionnelles que de l'indépendance du ministère public dans l'exercice de l'action publique et la réquisition de l'application de la loi. Il veillera également au bon fonctionnement de la justice. »*
L'orateur indique que l'idée de la création d'un Conseil national de la Justice peut être attribuée à M. Marc Fischbach qui, dans le cadre de ses fonctions de médiateur, l'avait recommandée dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice. Alors que la création d'instances équivalentes dans d'autres pays s'est faite dans une optique d'indépendance de la justice, le principal moteur au Luxembourg a été le bon fonctionnement de la justice.
L'orateur rappelle par ailleurs les discussions autour de la formulation de cette disposition qui prévoyait initialement que le CNJ garantisse l'indépendance des magistrats. Un consensus s'est finalement dégagé autour du terme « respecte ».

Partant, au lieu de supprimer le bout de phrase, il propose de modifier la disposition comme suit :

> « Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte **son** ~~**l'**~~indépendance ~~**des magistrats**~~. »

Les membres de la Commission approuvent cette proposition.

---

[1] **Art. 87*quater*.** Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

Le représentant du Ministère de la Justice soulève le fait que l'article 99[2] , paragraphe 1, de la proposition de révision n°6030 n'a pas été repris par la proposition de formulation de M. Léon Gloden. Or, il semble important de réintégrer cette disposition qui garantit l'indépendance fonctionnelle des magistrats. Par ailleurs, il conviendrait de reprendre la disposition du paragraphe 2 qui a certes un caractère descriptif, mais qui consacre le rôle du ministère public.

Les membres de la Commission sont d'accord pour réintégrer ces dispositions qui figurent d'ailleurs dans le Code de procédure pénale. Toutefois, à la demande du groupe CSV, la dernière phrase au paragraphe 2 est supprimée, pour les motifs invoqués ci-dessus.

> **Art. 99.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.
> (2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. ~~**Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.**~~

En outre, le représentant du Ministère de la Justice relève la discordance entre les procédures de nomination des magistrats, d'une part, et des membres de la Cour Constitutionnelle. Alors que, d'après l'article **87*quater***, « Les magistrats sont **nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice** (…) », d'après l'article 95*ter* (3), les membres de la Cour Constitutionnelle sont « **nommés par le Chef de l'Etat sur l'avis conjoint** de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. »

Selon M. Alex Bodry (LSAP), cette différence peut se justifier par le fait que la Cour Constitutionnelle est un organe à part.

Par ailleurs, le représentant du Ministère de la Justice rappelle la discussion sur la valeur de la « proposition » mentionnée à l'article 87*quater* : s'agit-il d'une compétence liée ou discrétionnaire ? Ne serait-il pas opportun de retenir le terme de « proposition conjointe » qui reflète plus la réalité ? L' « avis conjoint » de l'article 95*ter* est en fait une proposition, ou un droit d'initiative, et non pas un avis conforme. Or, il semble qu'il y ait des interprétations divergentes sur ce point en doctrine luxembourgeoise.

M. le Président, qui partage ces observations, propose d'indiquer, dans la proposition de révision, que la Commission s'interroge sur l'opportunité d'harmoniser la terminologie.

Des recherches seront effectuées afin de connaître l'intention du législateur lors des modifications entreprises en 1996, à l'occasion de l'introduction de l'article 95*ter*.

Si l'interprétation n'est pas claire, il convient de la clarifier à l'occasion de la révision constitutionnelle. Le cas échéant, il pourrait être opportun de coordonner les procédures de nomination.

En conclusion, M. le Président rappelle les modifications approuvées lors de la présente réunion :
- La modification de l'article 87*quater*, alinéa premier ;
- La réintégration de l'article 99 de la proposition de révision n°6030, sauf sous la section 2 « Du statut des magistrats », sauf en ce qui concerne la dernière phrase du paragraphe 2.

[2] **Art. 99.** (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.
(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions.

Les membres de la Commission conviennent que le co-rapporteur finalise une proposition de révision pour une prochaine réunion.

*

MM. Gast Gybérien (ADR) et Sven Clement (Piraten) confirment que leurs sensibilités politiques respectives n'entendent pas soumettre à la Commission des propositions de modification supplémentaires.

*

Concernant la proposition de révision n°7414B, M. Léon Gloden mentionne le tableau qu'il a fait circuler le 9 janvier dernier, reprenant les jurisprudences du Conseil constitutionnel en rapport avec l'article 62 de la Constitution française. Il propose de publier ce tableau sous forme d'annexe et de citer quelques exemples d'application dans le commentaire de l'article 95*ter*, paragraphe 6.

## 3. Echange de vues sur les contours de la séparation des pouvoirs

Il est rappelé que l'idée d'organiser un échange de vues sur les contours de la séparation des pouvoirs provient du groupe politique CSV, qui avait demandé par un courrier du 26 avril 2019 de convoquer une réunion jointe de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission de la Justice en présence du Premier Ministre et du Ministre de la Justice.

Les deux commissions se sont déclarées d'accord pour traiter le sujet ensemble et de trouver un *modus vivendi*, après avoir entendu des experts.

Or, il convient, au préalable, de se mettre d'accord sur une façon de procéder.

M. le Président propose de faire un tour de table afin de connaître les positions des membres. De cet échange de vues, il y a lieu de retenir les points suivants :

- il faut s'accorder sur le degré de publicité de ce débat ;
- il faut entendre les différents pouvoirs et autorités, des experts nationaux et internationaux ;
- l'idée est d'organiser des « workshops » publics ou non et des « hearings » ;
- les membres devront se documenter au préalable, définir le contexte de la discussion et le périmètre de la discussion, puis établir un catalogue de questions ;
- on pourrait associer la chaire parlementaire et faire réaliser des recherches en interne (par Mme Clémence Janssen).

M. le Président rappelle les discussions sur l'opportunité d'inscrire la séparation des pouvoirs dans la Constitution. La Commission n'a finalement pas retenu cette option, la notion faisant l'objet de conceptions très divergentes. Si la Commission de Venise insiste toujours sur le principe de la séparation des pouvoirs, la pratique diffère d'un Etat à un autre. Certaines Constitutions consacrent la séparation des pouvoirs dans leur préambule, alors que d'autres Constitutions intègrent le concept.

Les membres de la Commission sont invités à réfléchir à des sujets et à des intervenants possibles. Il pourrait s'agir de représentants de UNI.lu (par exemple MM. Heuschling et Gerkrath), d'experts étrangers (par exemple MM. Delpérée et de Rosier) ou de spécialistes en droit comparé. On pourrait faire appel au Max Planck Institute ou à la Commission de Venise. Enfin, il faudrait associer un ou plusieurs politologues pour avoir une approche plus basée sur la pratique.

A l'issue des hearings ou workshops, des conclusions, sous forme d'une motion ou de résolutions, seront présentées dans le cadre d'une séance publique.

Idéalement, le débat serait évacué avant la fin de l'année.

## 4. Memorandums of understanding : échange de vues sur les pratiques et modalités

Les membres de la Commission sont informés que l'administration de la Chambre des Députés a lancé une enquête via le réseau « European Center for Parliamentary Research and Documentation » (ECPRD) sur les pratiques d'autres parlements en matière de Memorandums of understanding.

## 5. Divers

Vu sa nomination imminente en tant que membre du Conseil d'Etat, M. le Président fait ses adieux aux membres de la Commission dont il a été membre pendant de longues années et qu'il a présidée depuis 2013.

La prochaine réunion aura lieu le 4 février à 14 heures.

Luxembourg, le 14 janvier 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

14

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 14

# Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

## Procès-verbal de la réunion du 04 février 2020

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2020

2. 7414B Proposition de révision de l'article 95*ter* de la Constitution

   - Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
   - Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

   - Continuation des travaux

4. Echange de vues sur les contours de la séparation des pouvoirs

5. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat
Mme Marie-Anne Ketter, du Ministère de la Justice

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Charles Margue, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2020**

Le projet de de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2020 est approuvé.

## 2. 7414B Proposition de révision de l'article 95*ter* de la Constitution

Le rapporteur de la proposition de révision, M. Léon Gloden (CSV) présente son projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document diffusé par courrier électronique le 29 janvier 2020.

Après un bref historique sur la genèse de la proposition de révision, le rapporteur rappelle que l'objet de la révision est d'introduire à l'article 95*ter* de la Constitution, à la suite du paragraphe 5, un nouveau paragraphe 6 qui confère un effet général et absolu aux arrêts de la Cour constitutionnelle. Cette nouvelle règle permettra de mettre fin à des situations inacceptables qui maintiennent en vigueur des textes déclarés non conformes à la Constitution par la Cour constitutionnelle. Une nouvelle disposition, qui s'inspire de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution de la République française, confère à la Cour Constitutionnelle la marge de manœuvre nécessaire quant à la détermination des conséquences des effets de ses arrêts.

Le rapporteur rappelle que la Commission avait convenu de préciser l'application de la disposition dans le rapport et de citer des exemples. Il mentionne le tableau qu'il a fait circuler le 9 janvier dernier et qu'il propose de publier sous forme d'annexe au rapport. Ce tableau reprend les jurisprudences du Conseil constitutionnel français en rapport avec l'article 62 de la Constitution française.
Au vu des jurisprudences et doctrines surtout françaises précitées, les motifs guidant la modulation de l'effet des arrêts pourraient être par exemple :
- L'effet supposé ou réel de l'abrogation de la norme concernée ;
- L'effet utile de la déclaration d'inconstitutionnalité ;
- L'ordre public ou la sécurité publique.

Le projet de rapport, soumis au vote, est adopté à l'unanimité.

Les membres de la Commission proposent de mener les débats en séance publique selon le modèle de base, avec un temps de parole aménagé pour le rapporteur de 15 à 20 minutes.

## 3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Le co-rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, M. Léon Gloden informe les membres qu'il finalisera un texte coordonné pour début mars. Il reste certains points à clarifier, notamment la discordance (évoquée lors de la réunion du 14 janvier dernier) entre les procédures de nomination des magistrats, d'une part, et des membres de la Cour Constitutionnelle, d'autre part.

Par ailleurs, il convient de surveiller l'avancement des travaux législatifs relatifs au projet de loi n°7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice, renvoyé à la Commission de la Justice. Il pourrait être opportun d'organiser une (voire plusieurs) réunion(s) jointe(s) avec les membres de la Commission de la Justice.

En ce qui concerne l'échange de vues avec les membres du Conseil d'Etat, sollicité par la Commission, celui-ci pourrait avoir lieu un lundi matin après les vacances de février, de

préférence le 16 mars 2020. La réunion aura principalement pour objet d'exposer plus en détail la démarche que la Commission compte adopter pour mener à bien la révision constitutionnelle. Idéalement cette entrevue serait précédée d'une réunion de préparation.

En vue de la prochaine réunion, M. le Président demande aux membres de la Commission de vérifier si, à leurs yeux, il y aurait des points supplémentaires à intégrer dans la liste des révisions constitutionnelles. A titre d'exemple, il y a lieu d'ajouter les chambres professionnelles qui ne figurent actuellement pas dans la liste, alors qu'il existait un large consensus sur ce point. Cet exercice peut être particulièrement utile pour les représentants des sensibilités politiques qui n'ont pas été sollicités lors des entrevues informelles qui ont précédé l'établissement de la liste en question.

Chaque co-rapporteur est prié de préparer un texte coordonné reprenant les dispositions du ou des chapitres dont il a la charge. Les travaux peuvent ainsi avancer en parallèle.

Pour mémoire, les différents chapitres avaient été répartis de la façon suivante en 2016 :

- M. Alex Bodry :
    - Chapitre 1er – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants
    - Chapitre 3 – Du Grand-Duc
    - Chapitre 5 – Du Gouvernement
    - Chapitre 11 – De la révision de la Constitution
    - Chapitre 12 – Des dispositions finales

- Mme Simone Beissel :
    - Chapitre 2 – Des droits et libertés

- M. Claude Adam (remplacé par M. Charles Margue) :
    - Chapitre 4 – De la Chambre des Députés
    - Chapitre 6 – Du Conseil d'Etat

- M. Léon Gloden :
    - Chapitre 7 – De la Justice
    - Chapitre 8 – De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat
    - Chapitre 9 – Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels
    - Chapitre 10 – Des communes

Les membres de la Commission se déclarent d'accord pour maintenir cette répartition des chapitres.

M. Mars di Bartolomeo (LSAP) est désigné co-rapporteur en remplacement de M. Alex Bodry.

Au regard de l'actualité ayant trait à la Cour grand-ducale et de la publication du rapport « Waringo », Mme Josée Lorschée (déi gréng) propose que le nouveau co-rapporteur communique sur la priorité de traiter le chapitre concernant le Grand-Duc.

En réponse, le Président co-rapporteur rappelle que la Cour grand-ducale relève du Ministère d'Etat et que la Chambre n'intervient pas dans son organisation. Aussi se déclare-t-il prêt à travailler sur tous les chapitres dont il a la charge, y compris celui consacré au Grand-Duc. Il est d'avis que les articles 53[1], 55 à 59 de la proposition de révision n°6030 et qui figurent

[1] **Art. 53.** Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.

Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

dans la liste des révisions constitutionnelles constituent les bases adéquates permettant de moderniser la monarchie. La disposition de l'article 53 permet utilement au Grand-Duc d'organiser l'administration à son service.

MM. Gast Gibéryen (ADR), Léon Gloden et Mme Simone Beissel (DP) partagent cette approche et proposent d'attendre la prise de position du Gouvernement.

Selon M. Marc Baum (déi Lénk), la balle est certes dans le camp de l'exécutif, il n'en demeure pas moins que la Chambre a une fonction de contrôle du pouvoir exécutif, exercé conjointement par le Gouvernement et le Grand-Duc.

M. le Président se déclare prêt à voir si, au vu des explications sur le rapport « Waringo »[2], des adaptations supplémentaires pourraient être opportunes.

## 4. Echange de vues sur les contours de la séparation des pouvoirs

M. Léon Gloden informe les membres de la Commission que le Secrétariat général a été chargé d'élaborer une note objective sur la définition, l'historique, la comparaison avec d'autres Etats, et l'application actuelle du principe de la séparation des pouvoirs.
Il incombera aux membres de la Commission d'en tirer les conclusions.

L'orateur évoque par ailleurs une note établie par M. Charles Margue (déi gréng) qui sera continuée aux membres.

M. le Président invite les membres de la Commission de communiquer leurs propositions en la matière pour une prochaine réunion.

## 5. Divers

Les prochaines réunions auront lieu :

- Le 25 février 2020 à 14h00 afin de continuer les travaux en relation avec la réforme constitutionnelle ;

- Le 3 mars 2020 à 15h30 afin d'examiner le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat sur le projet de loi n°6961 et de continuer les travaux en relation avec la réforme constitutionnelle.

Luxembourg, le 04 février 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo

[2] Il est rappelé que la réunion du 5 février 2020 a pour objet la présentation par M. Jeannot Waringo, représentant spécial du Premier Ministre auprès de la Cour Grand-Ducale, du rapport de sa mission.

6030/32

# N° 6030[32]

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

# P R O P O S I T I O N  D E  R E V I S I O N

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## QUATRIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(11.2.2020)

Par dépêche du 10 juillet 2019, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une nouvelle série d'amendements à la proposition de révision sous rubrique, que la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après la « commission », a adoptés dans sa réunion du 28 juin 2019.

Au texte de ces amendements étaient joints une observation préliminaire, un commentaire pour chaque amendement ainsi qu'un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés.

À titre d'observation préliminaire, la commission indique que les amendements tiennent compte des observations de la Commission de Venise formulées dans son avis adopté lors de sa 118e session plénière les 14 et 15 mars 2019.

Par dépêche du 12 mars 2019, le président de la Chambre des députés avait soumis à l'avis du Conseil d'État une proposition de révision de l'article 95*ter* de la Constitution, déposée le 27 février 2019 par le député Alex Bodry et déclarée recevable le 12 mars 2019, conformément à l'article 61 du règlement de procédure de la Chambre des députés (doc. parl. n° 7414). Cette proposition de révision ponctuelle de l'article 95*ter* de la Constitution actuelle était justifiée par l'urgence de répondre à des difficultés de composition que rencontrait la Cour constitutionnelle. Elle a fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'État en date du 2 juillet 2019.

À la suite de cet avis, la commission a décidé de scinder la proposition de révision n° 7414 en deux propositions de révision distinctes, à savoir la proposition de révision n° 7414A de l'article 95*ter* de la Constitution et la proposition de révision n° 7414B de l'article 95*ter* de la Constitution.

La proposition de révision n° 7414A, portant sur la composition de la Cour constitutionnelle, a abouti à la loi du 6 décembre 2019 portant révision de l'article 95*ter* de la Constitution.

La proposition de révision n° 7414B, portant sur les effets des arrêts de la Cour constitutionnelle, a fait l'objet de deux amendements adoptés le 17 juillet 2019 par la commission et communiqués au Conseil d'État par dépêche du 18 juillet 2019. Ces amendements ont fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'État en date du 20 décembre 2019.

Par courrier du 12 décembre 2019, le président de la Chambre des députés a informé le Conseil d'État que la commission entend « revenir à l'idée originale de faire une révision substantielle de la Constitution actuelle plutôt qu'une nouvelle Constitution » et qu'une « liste provisoire a été dressée ». « Même si l'instruction de la proposition de révision n° 6030 est abandonnée », les membres de la commission estiment que « l'avis du Conseil d'État sur les amendements adoptés en juin 2019 leur sera utile pour guider les futurs travaux ».

*

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

*Amendement 1 concernant l'article 15*

Les auteurs de l'amendement proposent de transférer l'article 15 de la proposition de révision dans sa teneur actuelle relatif au respect de la vie privée de la section 1re, relative aux droits fondamentaux, vers la section 2, relative aux libertés publiques, au motif que le respect de la vie privée ne saurait être considéré comme un droit absolu et que des ingérences de l'État peuvent être justifiées pour protéger les droits d'autrui ou l'intérêt général.

Le Conseil d'État peut suivre ce raisonnement, de même qu'il partage l'appréciation de la Commission de Venise et des auteurs de l'amendement sous examen que toute limitation du droit doit répondre aux critères fixés dans la clause transversale.

*Amendement 2 concernant l'article 34 (41 initial)*

Rappelant que la Commission de Venise indique que le droit à la non discrimination des personnes handicapées constitue un droit subjectif étroitement lié au principe d'égalité et de non-discrimination figurant parmi les libertés publiques, la commission propose de transférer le dispositif de l'actuel article 41 de la proposition de révision de la section 3, relative aux objectifs à valeur constitutionnelle, vers la section 2, consacrée aux libertés publiques, en tant que nouvel article 34 de cette section. La distinction entre les droits et libertés, d'un côté, et les objectifs à valeur constitutionnelle, de l'autre, résulte de l'idée que les droits émanant de la première de ces deux catégories sont directement justiciables, contrairement à ceux découlant de la deuxième.

Le Conseil d'État ne peut pas suivre ce raisonnement sur tous les points. Il relève, d'abord, que les auteurs de l'amendement n'ont pas repris la suggestion de la Commission de Venise de spécifier les critères de discrimination qui sont inadmissibles en reprenant les dispositifs correspondants de la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il note, ensuite, que l'article 15 de la proposition de révision prévoit, d'ores et déjà, au paragraphe 2, que « nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles ». Ce dispositif vise, à l'évidence, les personnes atteintes d'un handicap qui sont protégées contre toute discrimination. L'ajout d'une disposition spécifique sur les personnes handicapées dans les objectifs constitutionnels, sans pouvoir être considéré comme une limitation d'une protection contre toute discrimination, a comme finalité d'inviter l'État et ses institutions à œuvrer activement en vue de la réalisation d'une jouissance effective du droit à l'égalité.

Les auteurs de l'amendement entendent consacrer, dans des termes plus clairs, le droit à l'égalité de traitement des personnes atteintes d'un handicap dans la section 2 sur les libertés publiques afin de tenir compte de la critique avancée par la Commission de Venise. Celle-ci considère en effet dans son avis (point 36) que le texte constitutionnel consacrant le droit à l'égalité devrait « comprendre au moins, parmi les motifs de distinction inadmissibles, ceux figurant à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 1 du Protocole 12 ». Si le Conseil d'État suit ce raisonnement, il se doit de souligner que le dispositif ne devrait pas faire l'objet d'un nouvel article 34 inséré entre l'article consacré au droit à l'éducation et l'article relatif au droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et aux droits des travailleurs, mais à l'article 15, relatif au principe de l'égalité, où il pourrait utilement figurer en tant que nouveau paragraphe 4.

Se pose également la question de savoir si, dans l'optique du maintien d'un objectif assigné à l'État de réaliser cette égalité, il n'y aurait pas lieu de reprendre le dispositif de l'article 15, paragraphe 3, deuxième phrase, en prévoyant que « l'État veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité des personnes atteintes d'un handicap ». Cette approche serait encore en phase avec celle retenue au regard de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes.[1]

*Amendement 3 concernant l'article 38 (37 initial)*

L'amendement sous examen consiste à ajouter au nouvel article 38 de la proposition de révision (ancien article 37), portant sur la clause transversale, un dispositif en vertu duquel toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi. La commission indique faire siennes les

1 À ce sujet, voir l'avis complémentaire du Conseil d'État du 27 avril 1999 (doc. parl. n° 3923B[1], p. 7).

considérations émises par la Commission de Venise qui a relevé que, dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, toute restriction exige une base légale.

Le Conseil d'État voudrait, d'abord, attirer l'attention des auteurs de l'amendement sur les risques de malentendus par rapport aux observations de la Commission de Venise. Au point 53 de son rapport, cette Commission s'interroge sur la comparabilité du terme « loi » au sens des dispositions des conventions européennes et internationales avec le terme « loi » tel qu'il est utilisé dans la Constitution luxembourgeoise. En effet, sur le plan international, le terme « loi » est entendu dans une acception matérielle qui embrasse toute norme accessible et prévisible, qu'elle soit constitutionnelle, légale ou infra-légale et qui peut même englober la jurisprudence[2]. Dans l'optique du droit constitutionnel luxembourgeois, le concept de loi revêt toutefois une acception formelle en tant qu'acte adopté au terme de la procédure dite législative par la Chambre des députés. S'inspirer des clauses internationales en recourant à l'instrument technique de la loi au sens formel du terme signifiera que toute restriction à une liberté publique sera constituée en matière réservée à la loi, ce qui posera le problème bien connu de l'articulation entre un dispositif légal et un dispositif réglementaire. Se posera également la question de savoir si des limitations apportées aux libertés publiques pourraient être fondées sur un règlement de police communale destiné à sauvegarder l'ordre public et la sécurité publique.

Le Conseil d'État relève, ensuite, que le dispositif actuellement prévu dans la proposition de révision présente l'avantage de viser directement tous les organes de l'État et les communes qui entendent restreindre des libertés publiques. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 6 juin 2012 et à son avis complémentaire du 14 mars 2017. Dans le régime issu du dispositif prévu par l'amendement, toute restriction sera soumise à un contrôle de conformité avec la loi déterminant les limites dans lesquelles les libertés publiques peuvent être restreintes.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs de l'amendement sur un problème de cohérence des différents renvois à la loi figurant dans les dispositions sur les libertés publiques. L'article 38, tel qu'amendé, renverra à la loi pour toute limitation de l'exercice des libertés publiques. D'autres dispositions contiennent elles-mêmes un renvoi à des réserves ou à un cadre à fixer par la loi ; il en va ainsi de l'article 17, paragraphe 2, sur la privation de liberté, de l'article 21 sur les visites domiciliaires, de l'article 25 sur la liberté de réunion, de l'article 26 sur le droit d'association, de l'article 28, alinéa 2, sur le droit de grève, etc. D'autres articles, tels les articles 23 et 24 sur la liberté de manifester ses opinions et convictions, prévoient que les infractions commises à l'occasion de l'exercice de cette liberté peuvent être réprimées. D'autres dispositions encore contiennent expressément un renvoi à des restrictions déterminées par la loi, tel l'article 36 sur la liberté de commerce et de l'industrie. Le Conseil d'État se demande si, dans un souci de cohérence du dispositif constitutionnel et au regard du renvoi exprès à la loi pour toute limitation de l'exercice des libertés publiques, il ne faudrait pas revoir l'ensemble de ces dispositifs regroupés sous la section 2 (« Des libertés publiques ») et éliminer le renvoi à la loi quand il fait double emploi avec l'article 38, tel que complété.

En revanche, dans l'hypothèse où les auteurs de l'amendement sous examen renonceraient, dans la clause transversale, à l'exigence que toute limitation de l'exercice des libertés publiques soit prévue par la loi, le Conseil d'État s'interroge sur une consécration éventuelle de cette condition dans le dispositif constitutionnel reconnaissant le droit à la vie privée. Si l'article 20 ne contient pas l'exigence que toute limitation se fasse par la loi, des restrictions peuvent être prévues dans des actes infra-légaux, dans la limite de la clause transversale.

*Amendement 4 concernant l'article 49*

Par l'amendement 4, la commission apporte des compléments substantiels au dispositif de l'article 49 relatif à la conclusion des traités.

L'amendement prévoit d'ajouter à l'article 49 un alinéa 3 nouveau, en vertu duquel la Chambre des députés n'approuve les traités que pour autant qu'ils sont conformes à la Constitution.

Le Conseil d'État comprend le souci à la base de l'amendement sous examen, qui vise à éviter des conflits entre un engagement international et un dispositif constitutionnel qui n'a pas pu être modifié dans les délais et à mettre un terme à tout débat sur une modification implicite du texte constitutionnel par un engagement international adopté, le cas échéant, avec une majorité renforcée, identique à celle

2 CEDH, *Fédération nationale des associations et syndicats de sportifs (FNASS) et autres c. France*, n$^{os}$ 48151/11 et 77769/13, arrêt du 18 janvier 2018, § 160.

prévue pour la révision du texte constitutionnel. Il s'interroge toutefois sur les implications du système envisagé qui oblige la Chambre des députés à procéder à une analyse détaillée de la conformité d'un engagement international avec le texte constitutionnel et à attendre la modification de ce dernier avant d'approuver un traité international. Dans la pratique, cela peut conduire à des problèmes au niveau international, le Luxembourg étant dans l'impossibilité de respecter les délais prévus dans certains instruments internationaux, y compris européens. Se pose, ensuite, la question de la sanction d'une loi qui aurait été adoptée malgré le constat que le texte constitutionnel actuel s'oppose à l'engagement international. Le constituant avait, en juillet 1996, expressément exclu le contrôle de constitutionnalité des lois portant approbation des traités. Dans la proposition de révision, à l'article 103, paragraphe 2, phrase 1, cette exclusion est maintenue. L'interdiction d'approuver un traité international non conforme au texte constitutionnel n'est d'ailleurs pas de nature à éviter qu'un problème de constitutionnalité n'apparaisse dans la suite, compte tenu notamment de l'interprétation du traité par le juge national ou international. Aux yeux du Conseil d'État, 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. Il implique toutefois que la Constitution est la norme suprême en droit luxembourgeois et prime, en cas de conflit, sur une norme du droit international. Or, cette approche, ainsi que le Conseil d'État aura l'occasion de le préciser dans la suite, soulève de très sérieuses réserves.

En tant que nouvel alinéa 4, les auteurs de l'amendement proposent en effet 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, 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.

Le Conseil d'État se doit de relever que la référence implicite à la théorie moniste est superflue au regard d'une jurisprudence qui remonte au XIXe siècle[3]. 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[4]. Il ne faut pas perdre de vue que cette jurisprudence s'explique par le fait que, dans l'histoire de l'État du Grand Duché de Luxembourg, le droit international, loin d'être considéré comme une atteinte à la souveraineté nationale, a été, à juste titre, considéré comme étant sa base et sa garantie. Le Conseil d'État ajoute, en ce qui concerne le rang du droit européen, que la jurisprudence luxembourgeoise est encore en cohérence avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne[5] qui a fondé la primauté du droit européen sur la « nature spécifique originale »[6] de ce droit. Le texte proposé par les auteurs de l'amendement revient à consacrer, dans l'ordre juridique luxembourgeois, le mécanisme instauré par l'article 55 de la constitution française, qui a donné lieu à des mises en cause récurrentes de la primauté du droit international et européen par rapport aux dispositions de la constitution française. Le mécanisme prophylactique visant à interdire

---

3 Conseil d'État, Comité du contentieux, arrêt n° 216 du 22 février 1872, *Compagnie des chemins de fer de l'Est c. Directeur général des finances, Journal des décisions du Conseil d'État*, vol. 1 (1867-1874), p. 239 ; Cour d'appel (corr.), arrêt du 7 mars 1917, *Ministère public c. Biasini et cons.*, Pas., t. 10, p. 287 ; Cour de cassation (crim.), arrêt du 14 juillet 1954, *Chambre des métiers et Pagani c. Ministère public*, Pas., t. 16, p. 150.

4 Cour d'appel (corr.), arrêt n° 396/01 du 13 novembre 2001, *R. c. W., Annales du Droit Luxembourgeois*, vol. 12 (2002), p. 457 : « […] étant donné que, une fois le traité approuvé et ratifié conformément aux procédures constitutionnelles et aux règles de droit international l'État est engagé sur le plan international et ne peut pas, en application de la Convention de Vienne sur le droit des traités, invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité, la norme de droit international conventionnel d'effet direct doit prévaloir sur la norme de droit interne, peu importe sa nature législative ou constitutionnelle. » ;

Arrêt de la Cour supérieure de justice (Ass. gén.) du 5 décembre 2002, *Annales du Droit Luxembourgeois*, vol. 13 (2003), p. 686 : « Les articles 82 et 116 de la Constitution, en tant qu'ils soumettent l'action en réparation de la victime d'une infraction commise par un membre du Gouvernement en dehors de l'exercice de ses fonctions au pouvoir discrétionnaire de la Chambre, portent atteinte à la substance même du droit à caractère civil de la victime (article 6 de la Convention européenne). Ils sont dès lors inapplicables pour autant qu'ils empêchent la personne lésée par le fait dommageable constitutif d'une infraction de porter sa demande en réparation devant un tribunal sans autorisation de la Chambre. » ;

Voir aussi en ce sens : Tribunal administratif, jugement n° 30949 du 4 novembre 2013, *X c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, p. 9.

5 CJUE, arrêts du 5 février 1963, *van Gend en Loos*, aff. 26/62, EU:C:1963:1, et du 15 juillet 1964, *Costa / ENEL*, aff. 6/64, EU:C:1964:66 ; du 9 mars 1978, *Simmenthal II*, aff. 106/77, ECLI:EU:C:1978:49 ; du 2 juin 2005, *Commission / Luxembourg*, EU:C:2005:341.

6 CJUE, arrêt précité du 5 juillet 1964, point 12.

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 des textes projetés, un tel conflit sera réglé au détriment du droit international. 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.

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.

Ce n'est qu'à titre subsidiaire et au cas où les auteurs de l'amendement sous examen souhaiteraient inscrire dans la Constitution la règle de la reconnaissance de la primauté du droit international sur l'intégralité du droit interne, que le Conseil d'État propose l'insertion dans le dispositif constitutionnel d'une disposition s'inspirant de la constitution hellénique[7] avec la teneur suivante :

> « Les traités adoptés conformément à l'article 49 ainsi que les actes pris par les institutions internationales et européennes en vertu d'un transfert de pouvoirs de l'État conformément à l'article 5, alinéa 2, font partie intégrante du droit interne et priment toute disposition nationale contraire. »

La formulation retenue présente l'avantage de viser directement les deux dispositifs constitutionnels qui portent sur les rapports entre le droit national et le droit international, à savoir la procédure de conclusion des traités organisée à l'article 49 et le transfert de pouvoirs de l'État à des institutions de droit international autorisé à l'article 5. Il est évident que ce dispositif s'appliquera également aux traités conclus avant la révision constitutionnelle et aux transferts de compétences déjà opérés, en ce compris ceux intervenus avant l'adoption de l'article 49*bis* de la Constitution actuelle. Le dispositif revêt une nature non pas constitutive, mais déclaratoire, s'inscrivant ainsi dans la logique de la consécration de l'acquis jurisprudentiel.

*Amendement 5 concernant l'article 58*

Suivant une recommandation de la Commission de Venise, la commission propose de compléter l'article 58 par un alinéa 5 nouveau, réglant la fin de la régence. Si le Conseil d'État comprend l'utilité d'un tel dispositif, il s'interroge sur sa formulation au regard du principe du parallélisme des procédures mis en avant par les auteurs de l'amendement.

En effet, d'après l'alinéa 2 de l'article 58, il appartient à la Chambre des députés de pourvoir à la régence sur information du Gouvernement que le Grand-Duc est dans l'impossibilité d'exercer ses attributions. Dans cette logique, il doit également revenir à la Chambre des députés de mettre fin à la régence. On ne saurait faire l'impasse sur une décision de la Chambre des députés en instaurant un mécanisme de cessation automatique de la régence sur simple constat par le Gouvernement que l'impossibilité temporaire du Grand-Duc de remplir ses attributions constitutionnelles a pris fin.

*Amendement 6 concernant l'article 64*

Dans son avis, la Commission de Venise s'est interrogée sur le caractère obligatoire du vote que prévoit la loi électorale. Plutôt que d'inscrire le caractère obligatoire dans le texte constitutionnel, la commission qualifie le vote de « devoir civique » en renvoyant à la loi pour « ses modalités ».

Le Conseil d'État a certaines réticences par rapport à cette proposition. Il s'interroge sur la portée du concept de « devoir civique ». Le concept de « citoyen », auquel renvoie l'adjectif « civique », n'est pas défini dans le futur texte constitutionnel. L'article 64 figurant dans le chapitre relatif à la Chambre des députés, le Conseil d'État comprend que le concept de citoyen sera limité aux nationaux qui sont seuls titulaires du droit de vote aux élections législatives. Il fera dès lors abstraction tant de la citoyenneté européenne que de la citoyenneté au niveau communal. Se pose également la question de savoir si le terme « devoir » emporte « *per se* » une obligation juridique ou s'il ne s'agit plutôt d'un devoir éthique et politique ? Le législateur devra-t-il prévoir des sanctions[8] ? D'un point de vue conceptuel,

---

7 Article 28, paragraphe 1er, de la Constitution : « Les règles du droit international généralement reconnues, ainsi que les conventions internationales dès leur ratification par la loi et leur entrée en vigueur conformément aux dispositions de chacune d'elles, font partie intégrante du droit hellénique interne et priment toute disposition de loi contraire. »

8 La méconnaissance du « devoir civique » au sens de l'article 48 de la Constitution italienne, source d'inspiration selon les auteurs de d'amendement sous revue, n'entraîne plus aucune conséquence, la disposition réprimant la non-exécution du vote en Italie ayant été abrogée en 1993.

il paraît malencontreux de consacrer un « droit » de vote, tout en qualifiant ce même droit de « devoir », étant donné que les « devoirs » constituent la contrepartie des « droits » des citoyens et ne sauraient se confondre avec ces derniers. Le texte constitutionnel italien dispose ainsi que c'est l'exercice du vote qui est un devoir civique, tandis que le citoyen a le droit de voter. L'article 62 de la constitution belge consacre le caractère obligatoire du vote. Ne faudrait-il pas dire que l'électeur a le droit et le devoir de voter ou que l'exercice du vote est une obligation ou un devoir ?

Se pose, ensuite, la question de la portée de la seconde phrase selon laquelle les modalités sont réglées par la loi. Il convient d'emblée de dénoncer une rédaction malencontreuse, en ce que « ses modalités » peuvent se référer tant à « l'exercice du droit de vote », ce qui paraît être l'intention des auteurs de l'amendement, qu'au « devoir civique ». Par ailleurs, la détermination des modalités permet-elle d'ériger en infraction pénale le non-respect de ce devoir civique, d'en déterminer les conditions selon l'âge de l'électeur, son état de santé, son domicile ou l'existence d'excuses et de prévoir les procédures afférentes ?

*Amendement 7 concernant l'article 72*

Les auteurs de l'amendement entendent remplacer le terme « résolution » par celui de « décision », au motif que l'expression actuelle de « résolution », en droit parlementaire, revêt une interprétation restrictive, qui ne permettrait pas de couvrir l'ensemble des actes votés par la Chambre des députés.

Le Conseil d'État relève que la notion de « décision » vise des actes ayant un effet juridique. Ceci pose la question de savoir si des déclarations et prises de position de nature politique, connues, entre autres, sous les termes actuels de « motion » ou de « résolution », au sens d'une expression de volonté politique, sont également couvertes par la notion de « décision ». N'y aurait-il pas lieu, dans la logique poursuivie par les auteurs de l'amendement sous examen, de retenir les deux concepts, à savoir celui de « décision », en tant qu'acte juridiquement obligatoire, et celui de « résolution », en tant qu'expression de volonté politique ?

*Amendement 8 concernant l'article 74*

La Commission de Venise avait proposé, dans son avis, de compléter l'article 74, qui prévoit que la Chambre des députés peut demander la présence des membres du Gouvernement par un dispositif en vertu duquel elle a également le droit d'obtenir de la part du Gouvernement des informations, moyen essentiel du contrôle parlementaire.

Se référant à cette proposition, les auteurs de l'amendement sous examen proposent une modification substantielle du dispositif de l'article 74, articulée autour de trois points :

– consécration de la mission de la Chambre des députés de contrôler l'action du Gouvernement ;
– inscription de l'obligation du Gouvernement de répondre aux questions et interpellations formulées par les députés ; et
– droit pour la Chambre des députés de recevoir du Gouvernement les informations et documents nécessaires pour l'exercice de ses attributions.

En ce qui concerne le pouvoir de la Chambre des députés de contrôler le Gouvernement, le Conseil d'État considère qu'il n'a pas à être inscrit dans un dispositif sur les moyens de contrôle, mais devrait figurer à l'article 63, à côté de la référence à l'exercice du pouvoir législatif.

L'article 63, alinéa 1er, se lirait comme suit :

> « La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif. Elle contrôle l'action du Gouvernement. »

Le Conseil d'État peut marquer son accord quant aux ajouts apportés à l'article 74, destinés à compléter les moyens de contrôle entre les mains de la Chambre des députés. L'instrument des questions parlementaires et celui des interpellations, qui, pour l'heure, sont uniquement organisés dans le règlement, reçoivent une base constitutionnelle. Il en sera de même pour ce qui est de la transmission d'informations ou de documents dont la production aura été demandée par la Chambre des députés. L'instrument de la « motion » n'est toutefois pas visé, ce qui pose la question de son maintien dans un futur règlement.

Le Conseil d'État se demande si, dès lors que le pouvoir de la Chambre des députés de contrôler le Gouvernement est expressément consacré, il ne faudrait pas prévoir une disposition spécifique sur les instruments de ce contrôle. Celle-ci pourrait être générale et renvoyer pour les instruments précis au

Règlement de la Chambre des députés. Elle pourrait également être plus détaillée et spécifier tous les instruments de contrôle dans le texte constitutionnel.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs de l'amendement sur la question de la consécration, dans le dispositif constitutionnel, du vote de censure, également désigné comme « motion de méfiance ».

Le Conseil d'État note encore la différence d'approche suivie par les auteurs de l'amendement en ce qui concerne la formulation des nouveaux alinéas 3 et 4. Alors que l'alinéa 3 met l'accent sur l'obligation du Gouvernement de répondre aux questions, l'alinéa 4 porte sur le droit de la Chambre des députés de recevoir les informations et documents. Dans un souci de cohérence, le Conseil d'État propose de prévoir que le Gouvernement doit fournir à la Chambre des députés les informations et documents requis. À cet égard, il s'interroge sur la limite de ce droit qui découle de la référence à l'exercice par la Chambre des députés de ses attributions. Cette limite ne figure pas dans le dispositif prévoyant l'obligation pour le Gouvernement de répondre aux questions et interpellations. Qui réglera un conflit entre la Chambre des députés et le Gouvernement qui refuse de fournir des informations et des documents au motif que la Chambre des députés n'agit pas dans le cadre de l'exercice de ses attributions ? Un recours judiciaire étant exclu, la réponse ne pourra être que celle d'une censure du Gouvernement par la Chambre des députés.

Le Conseil d'État préconise l'approche suivante :

– ajouter à l'article 63 sur le rôle de la Chambre des Députés, comme indiqué ci-dessus, sa mission de contrôler l'action du Gouvernement ;
– déplacer l'article 74, alinéa 1er, qui vise le droit d'entrée des membres du Gouvernement à la Chambre des Députés, sous la forme d'un article spécifique, vers le chapitre relatif au Gouvernement ;
– insérer un article spécifique sur les instruments dont dispose la Chambre des députés vis-à-vis du Gouvernement pour exercer ses missions. Cet article figurera dans la section relative aux autres attributions de la Chambre des députés, avant l'article relatif au droit d'enquête. Ce nouvel article visera tous les instruments à la disposition de la Chambre des députés. Il devra être formulé en ce sens qu'il consacre le rôle actif de la Chambre des députés. Ces instruments sont, à l'évidence, indispensables pour permettre à la Chambre des députés d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement. Certains de ces instruments, telle la possibilité de demander la présence des membres du Gouvernement, revêtent toutefois également une importance dans le cadre de la mission de la Chambre des députés de faire la loi. Un lien doit dès lors être établi entre ces instruments et l'exercice des missions de la Chambre des députés prévues à l'article 63. La consécration de ce lien rend superflu l'ajout d'une réserve, en relation avec l'un ou l'autre des instruments, que la Chambre des députés agit dans l'exercice de ses attributions.

Au vu de ce qui précède, le texte relatif aux instruments de contrôle de la Chambre sur le Gouvernement pourrait se lire comme suit :

« Aux fins d'exercer les missions prévues à l'article 63, la Chambre des députés peut :

1° demander la présence d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement ;

2° adresser au Gouvernement des questions et interpellations ;

3° requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ;

4° adopter une motion de censure[9] à l'égard du Gouvernement.

L'exercice de ces prérogatives est organisé par le Règlement de la Chambre. »

*Amendement 9 concernant l'article 82*

Le Conseil d'État peut marquer son accord quant au complément apporté à l'article 82 consistant à prévoir une majorité qualifiée pour la proposition de la Chambre des députés d'un candidat pour la fonction de l'« Ombudsman ».

*Amendement 10 concernant l'article 85*

Sans observation.

9 Ce concept figure également à l'article 73 de la proposition de révision.

*Amendement 11 concernant l'article 90*

Répondant à des critiques émises par la Commission de Venise quant à l'absence de clarification suffisante de la question de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, la commission propose de supprimer la dernière phrase de l'article 90, paragraphe 3, prévoyant que la loi détermine la juridiction de l'ordre judiciaire compétente et les procédures à suivre. Elle explique que cette suppression est destinée à mettre en évidence que la responsabilité pénale des ministres est engagée d'après les règles du droit commun.

Le Conseil d'État peut suivre cette argumentation et marque son accord avec la suppression du dispositif précité du paragraphe 3 et avec la volonté d'adapter le régime de la responsabilité pénale des ministres à celui des députés. Dans cette logique, il s'interroge toutefois sur la première phrase de l'alinéa 2, qui consacre le droit exclusif du ministère public d'intenter et de diriger les poursuites, alors que les députés peuvent faire l'objet d'une citation directe ou d'une plainte avec constitution de partie civile entre les mains du juge d'instruction. Le Conseil d'État conçoit la justification de cette protection spéciale reconnue aux membres du Gouvernement. Il renvoie au régime particulier de l'article 35 du statut général des fonctionnaires de l'État qui met également les fonctionnaires à l'abri d'une citation directe ou d'une plainte avec constitution de partie civile. Il s'agit encore d'éviter que l'action du Gouvernement soit entravée par des actions en justice dirigées par des particuliers contre des membres du Gouvernement.

*Amendement 12 concernant l'article 100*

L'amendement sous examen modifie l'article 100, paragraphe 3, alinéa 2, de la proposition de révision relatif au régime disciplinaire des magistrats du siège et de ceux du ministère public.

Selon les auteurs de l'amendement, il y a lieu de « prévoir que les sanctions disciplinaires sont prononcées à la suite d'une décision du Conseil national de la justice et non pas par décision de justice ». Toujours, selon la commission, le nouveau libellé serait conforme aux dispositions de l'article 102, alinéa 4, de la proposition de révision et au dispositif du projet de loi n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice.

Le Conseil d'État fait d'emblée remarquer que, d'un point de vue terminologique, il faut scrupuleusement veiller à la cohérence de la dénomination de l'organe nouvellement créé. En effet, la proposition de révision continue de désigner ledit conseil comme « Conseil national de la justice », tandis que le projet de loi n° 7323 vise à créer un « Conseil suprême de la justice ». Ensuite, le Conseil d'État a du mal à comprendre la portée du dispositif prévu et à suivre les explications des auteurs de l'amendement sous examen.

En ce qui concerne le libellé du texte proposé, il note que les sanctions disciplinaires seront prononcées, « à la suite d'une décision du Conseil national de la justice ». Le projet de loi n° 7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice, auquel les auteurs de l'amendement renvoient dans le commentaire, se propose de modifier le régime disciplinaire des magistrats. Même si le présent avis n'est pas le cadre pour anticiper les commentaires que le Conseil d'État aura l'occasion de faire à ce sujet, il se doit de relever que ce futur dispositif légal ne prévoit pas de décision du Conseil suprême de la justice en matière disciplinaire, mais uniquement un droit de saisine des juridictions disciplinaires.

Le Conseil d'État entrevoit trois solutions.

La première consisterait à omettre toute référence au rôle du Conseil national de la justice en matière disciplinaire ; l'article 102, alinéa 4, selon lequel « les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi », n'exclut pas d'attribuer, dans une loi, des compétences en matière disciplinaire au Conseil national de la justice.

La deuxième solution consisterait à insérer expressément une référence à la matière disciplinaire, étant entendu qu'il appartiendra à la loi de déterminer les missions du Conseil national de la justice. La disposition pourrait se lire comme suit :

> « Les attributions du Conseil national de la justice dans les procédures disciplinaires contre les magistrats sont déterminées par la loi. »

Une troisième solution consisterait à déterminer, dans l'article 100 ou 102, le rôle précis qui revient au Conseil national de la justice en matière disciplinaire.

*Amendement 13 concernant l'article 103*

Le Conseil d'État renvoie, en ce qui concerne l'amendement sous examen, à ses avis relatifs aux propositions de révision nos 7414A et 7414B relatives à l'article 95*ter* de la Constitution actuelle ainsi qu'aux considérations à l'endroit de l'amendement 4.

*Amendement 14 concernant l'article 111*

Répondant à une critique de la Commission de Venise relative à l'absence de dispositif constitutionnel prévoyant une autorisation de la Chambre des députés pour faire intervenir des forces luxembourgeoises à l'étranger, les auteurs de l'amendement proposent de compléter l'article 111 de la proposition de révision relatif à la force publique par un alinéa 2, aux termes duquel toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger sont soumis à l'accord préalable de la Chambre des députés.

En ce qui concerne d'abord la déclaration de l'état de guerre, le Conseil d'État renvoie à son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision n° 6030 de la Constitution, dans lequel il a procédé à une analyse approfondie de la problématique et s'est clairement prononcé contre le maintien d'une référence à la déclaration de guerre[10], en constatant que : « […] la déclaration de guerre est un instrument juridique dépassé, non conforme au droit international et de surcroît inadapté pour garantir les droits du Parlement. Il propose dès lors de ne pas reprendre le texte actuel dans la future Constitution. » Le raisonnement du Conseil d'État, exposé dans son avis précité, s'oppose d'ailleurs également à une consécration d'une « déclaration de l'état de guerre » en ce qui concerne l'intervention de forces luxembourgeoises dans des opérations à l'extérieur. En ce qui concerne la portée « interne » d'une telle déclaration, le Conseil d'État n'en conçoit pas la nécessité au regard de l'article 50, paragraphe 4, sur la répartition des pouvoirs « en cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique ».

En ce qui concerne l'engagement de forces nationales dans des opérations à l'étranger, le Conseil d'État avait proposé le dispositif suivant : « La Chambre des députés autorise, dans les formes déterminées par la loi, l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg. » Il maintient sa préférence en faveur d'une formulation qui met l'accent sur une « autorisation » de la Chambre des députés, au lieu de celle visant un « accord », terme qui implique que l'intervention peut être approuvée *ex post* ou qu'elle résulte d'un arrangement entre le Gouvernement et la Chambre des députés.

Le Conseil État constate, dans ce cadre, que le dispositif légal actuel, à savoir la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales, se borne à prévoir un mécanisme de consultation des commissions compétentes de la Chambre des députés et non pas un régime d'autorisation. Le projet de loi n° 7325 portant modification de la loi précitée du 27 juillet 1992 n'entend pas modifier ce rôle de la Chambre des députés.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 11 février 2020.

*Le Secrétaire général,* — *La Présidente,*

Marc BESCH — Agny DURDU

10 Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 (doc. parl. n° 6030[6], pp. 10 et 118 et suiv.).

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

16

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 16

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 25 février 2020**

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes des 13 et 22 janvier 2020 et des réunions des 4 et 5 février 2020

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

- Continuation des travaux
- Examen du 4e avis complémentaire du Conseil d'Etat

3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Cécile Hemmen remplaçant Mme Francine Closener

M. Yves Huberty, du Ministère de la Justice

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Francine Closener, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes des 13 et 22 janvier 2020 et des réunions des 4 et 5 février 2020**

Les projets de procès-verbal des réunions jointes des 13 et 22 janvier 2020 et de la réunion du 4 février 2020 sont approuvés. L'approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 février 2020 est reportée.

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Le Président propose d'examiner le 4e avis complémentaire du Conseil d'Etat du 11 février 2020 en fonction de l'avancement des travaux de la Commission. Etant donné qu'une partie des dispositions avisées ne sont pas reprises dans la liste des modifications, il semble en effet plus sensé d'analyser les observations du Conseil d'Etat lors de la présentation par chaque co-rapporteur du ou des chapitres dont il a la charge.

Comme convenu lors de la réunion du 4 février dernier, le co-rapporteur en charge du chapitre consacré à la justice, M. Léon Gloden a finalisé un texte coordonné du chapitre concerné ainsi qu'un tableau de concordance (pour les détails desquels il y a lieu de se référer aux documents diffusés par courrier électronique le 13 février 2020 et repris en annexe).
En ce qui concerne la numérotation, il faudra trancher la question le moment venu.

Au niveau de **l'article 88** (100 selon PPR 6030), et plus particulièrement des compétences en matière disciplinaire, le Conseil d'Etat, dans son avis du 11 février 2020, note que la disposition amendée du paragraphe 3 ne correspond pas au futur dispositif prévu par le projet de loi n°7323 qui ne prévoit pas de décision du Conseil national de la Justice en matière disciplinaire, mais uniquement un droit de saisine des juridictions disciplinaires.

Le Conseil d'Etat propose 3 solutions :

- supprimer toute référence au rôle du Conseil national de la Justice (ci-après « CNJ ») en matière disciplinaire ; le Conseil d'Etat note que l'article 102, alinéa 4 (selon PPR 6030) n'exclut pas que la loi attribue des compétences en matière disciplinaire au Conseil national de la Justice ; soit
- insérer une référence expresse à la matière disciplinaire, étant entendu qu'il appartiendra à la loi de déterminer les missions du CNJ. La disposition pourrait se lire comme suit :

  « Les attributions du Conseil national de la justice dans les procédures disciplinaires contre les magistrats sont déterminées par la loi. » ; soit
- déterminer, dans l'article article 100 ou 102 (selon PPR 6030), le rôle précis qui revient au Conseil national de la justice en matière disciplinaire.

M. Léon Gloden rappelle la genèse de l'article 100 et les discussions qui ont abouti au texte retenu, suite à la décision de se limiter aux compétences principales du CNJ, sans rentrer dans les détails. Or, les compétences en matière disciplinaire font partie des missions principales du CNJ. Partant, il recommande d'adopter la 2e solution proposée par le Conseil d'Etat. La Commission approuve cette proposition.

En ce qui concerne **l'article 90** (102 selon PPR 6030), plus particulièrement la terminologie de l'alinéa 1er, le co-raporteur rappelle les discussions qui ont conduit la Commission à remplacer le terme initial « garantit » par celui de « respecte » qui reflète davantage la mission du CNJ. Il s'ensuit une discussion sur l'agencement de la disposition de l'alinéa 1er.

Le représentant du Ministère de la Justice propose de reformuler la disposition comme suit :

> « Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son ~~et respecte~~ indépendance. »

Néanmoins, cette proposition ne fait pas l'unanimité des membres de la Commission qui décide de maintenir le texte.

Par ailleurs, le représentant du Ministère de la Justice demande de préciser, du moins dans le commentaire de l'article, la valeur de la proposition du CNJ en matière de nomination des magistrats par le Grand-Duc. Est-ce une compétence liée ou discrétionnaire ?
Si la Commission souhaite en faire une compétence liée, il pourrait être opportun de reformuler la disposition comme suit :

> « Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur l'avis conforme ~~proposition~~ du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi. »

Ou alternativement :

> « Le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi. »

La Commission approuve cette dernière proposition qui renforce le pouvoir du CNJ avec la conséquence que le Ministre de la Justice n'a plus de droit de veto.

Dans ce contexte, il est précisé que, selon le projet de loi n°7323 portant organisation du Conseil suprême de la justice, le Grand-Duc a une compétence discrétionnaire en matière de nomination des magistrats[1]. Il conviendra d'adapter ce texte pour refléter la nouvelle teneur de la disposition constitutionnelle.

Au sujet de **l'article 95*ter***, M. Léon Gloden rappelle la teneur des deux révisions constitutionnelles récentes (propositions de révision 7414A et 7414B) qui avaient principalement pour objet de modifier la composition de la Cour constitutionnelle et de régler les effets de ses arrêts.
Dans le texte coordonné (circulé le 13 février et repris en annexe), au paragraphe 4, point 2°, il y a lieu de supprimer la dernière phrase « Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables. »
A l'instar de l'article 90, le représentant du Ministère de la Justice demande de préciser au paragraphe 4 la valeur de l'avis conjoint en matière de nomination des membres par le Grand-Duc.
Selon la Commission il s'agit d'une compétence liée. Partant elle décide de remplacer, aux points 1° et 2°, les termes « avis conjoint » par « avis conforme ».
Par ailleurs, pour préserver la logique, il est proposé de transformer la 2e phrase du paragraphe 2 en un paragraphe à part, inséré à la suite du paragraphe 3, comme nouveau paragraphe 4.

Partant l'article 95*ter* aura la teneur suivante :

> **Art. 95*ter*.** (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution.

[1] Le commentaire de l'article 23 du projet de loi n°7232 précise en effet : « Le projet de loi vise à attribuer au Grand-Duc un droit de veto, de sorte qu'il n'aura pas de compétence liée en matière de nomination des magistrats. Le droit de refuser le candidat présenté par le Conseil suprême de la justice est la suite logique du principe de l'irresponsabilité du Grand-Duc et de l'exigence du contreseing du ministre endossant la responsabilité politique, dispositif consacré par l'article 45 de 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 l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.
~~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.~~

(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 Cour Constitutionnelle est composée :
1° de neuf membres effectifs :
a) le Président de la Cour Supérieure de Justice et le Président de la Cour administrative ;
b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis ~~conjoint~~ conforme de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;
2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis ~~conjoint~~ conforme de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.

(6) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres. Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.

(7) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(8) 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. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Le texte coordonné sera mis à jour pour refléter toutes les modifications discutées ci-dessus et circulé auprès des membres de la Commission.
La Commission se déclare d'accord pour que le co-rapporteur finalise une proposition de révision.

Echange de vues

- M. Gast Gibéryen (ADR) indique que les collaborateurs de sa sensibilité politique ont décelé un certain nombre d'incohérences dans la proposition de texte du co-rapporteur. Il propose de les communiquer à la Commission au cours de cette semaine.

- L'article 94 de la Constitution actuelle[2] a trait, à la fois, aux juridictions militaires, aux juridictions du travail et aux juridictions en matière d'assurances sociales, alors que l'article 84ter[3] (destiné à remplacer l'article 94) ne mentionne plus que les juridictions en matière d'assurances sociales.
- Cette évolution s'explique par le fait que les juridictions du travail sont intégrées dans les juridictions ordinaires, alors que les juridictions sociales sont des juridictions à part, comprenant le Conseil arbitral de la sécurité sociale et le Conseil supérieur de la sécurité sociale. Quant aux juridictions militaires, l'option prise par la Commission était de supprimer les tribunaux spéciaux.
- Des recherches seront effectuées sur les justices militaires en droit comparé pour vérifier si de telles juridictions subsistent dans d'autres pays.

- Selon M. Gilles Roth (CSV), les droits des justiciables, énoncés à l'article 93[4], seraient renforcés par une disposition qui prévoirait, à l'instar de la formulation des objectifs à valeur constitutionnelle, que « l'Etat garantit le caractère équitable et loyal ainsi que le délai raisonnable des procédures (…) ».

- Quant à la liste des révisions constitutionnelles, il est rappelé que, lors de la réunion du 4 février dernier, les membres de la Commission ont été invités à vérifier si, à leurs yeux, il y aurait des points supplémentaires à y intégrer.
- Il en est ainsi des chambres professionnelles qu'il y a lieu d'ajouter.
- Par ailleurs, dans le chapitre consacré à la Chambre des Députés, selon la proposition de révision n°6030, un nouvel article 65 regroupait, dans les paragraphes 1er et 2, les dispositions de l'article 52 de la Constitution actuelle, en les reformulant et en supprimant la référence à la jouissance des droits civils et politiques. La teneur de l'article 53 de la Constitution actuelle était remplacée par une disposition générale, au paragraphe 3 de l'article 65, renvoyant à la loi ordinaire pour déterminer les cas où le juge aura compétence de priver un citoyen du droit de vote, que ce soit en matière pénale ou civile. La suppression de toute référence aux « majeurs en tutelle » était basée sur l'évolution du droit international en la matière qui fait qu'une telle interdiction automatique et absolue du droit de vote n'est plus justifiée. Alors qu'il existait un large accord sur cette disposition, il est proposé de la réintégrer dans la liste.

- Concernant la suite des travaux, chaque co-rapporteur est prié de préparer un texte coordonné reprenant les dispositions du ou des chapitres dont il a la charge. Les travaux peuvent ainsi avancer en parallèle.

## 3. Divers

Il est rappelé que l'échange de vues avec les membres du Conseil d'Etat, sollicité par la Commission, aura lieu le lundi 16 mars 2020 à 10h30. La réunion aura principalement pour objet d'exposer plus en détail la démarche que la Commission compte adopter pour mener à bien la révision constitutionnelle. La liste des membres participants se compose comme suit :
- M. Guy Arendt,

[2] Art. 94. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.
La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers.

[3] Art. 84*ter*. Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.

[4] 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.

- M. Marc Baum,
- Mme Simone Beissel,
- M. Mars Di Bartolomeo,
- M. Gast Gibéryen,
- M. Léon Gloden,
- Mme Josée Lorsché,
- M. Charles Margue,
- M. Gilles Roth

Les membres conviennent de convoquer une réunion le mardi 9 mars 2020 à 16h00 afin de préparer l'échange de vues précité.

Par ailleurs, des réunions supplémentaires seront convoquées les 24 et 31 mars 2020 à 15h30 pour la continuation des travaux.

Luxembourg, le 26 février 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo

Annexes :

Proposition de révision - Texte coordonné du volet Justice

Tableau de concordance – Volet Justice

**Proposition de révision - Texte coordonné du volet Justice**

Surligné en rouge et entre parenthèses, une numérotation alternative (en cas de suivi de la numérotation alternative, la suppression des articles 95 et 95*bis* deviendrait superfétatoire)

Chapitre VI.- De la Justice

§1. – De l'organisation de la Justice

Art. 84. Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.

Art. 84bis (85). Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi.

Art. 84ter (86). Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.

Art. 85 (87). La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours.

Art. 86 (88). Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

§2. - Du statut des magistrats

Art. 87 (89). (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.
(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi.

Art. 88 (90). (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.
(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.
(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Les sanctions disciplinaires prévues par la loi ne peuvent être prononcées qu'à la suite d'une décision du Conseil national de la justice.
*Propositions du Conseil d'Etat quant au rôle du Conseil national de la Justice en matière disciplinaire suivant son avis du 11 février 2020 :*

1. *Supprimer toute référence au rôle du Conseil national de la Justice en matière disciplinaire et s'en reporter à l'article 90 (92) alinéa 4 ci-dessous [article 102 alinéa 4 suivant PPR6030] qui n'exclut pas que la loi attribue des compétences en matière disciplinaire au Conseil national de la Justice*
2. *Insérer une référence expresse à la matière disciplinaire (« Les attributions du Conseil national de la justice dans les procédures disciplinaires contre les magistrats sont déterminées par la loi. ») et donc laisser à la loi de déterminer les missions du Conseil national de la Justice*
3. déterminer, dans l'article 88 (90) ou 90 (92) [article 100 ou 102 suivant PPR], le rôle précis qui revient au Conseil national de la justice en matière disciplinaire

Art. 89 (91). Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.

§3.- Du Conseil national de la justice

Art. 90 (92). Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte son indépendance.
La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.
Les magistrats sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.
Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

§4. – Des garanties du justiciable

Art. 91 (93). Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice.

Art. 92 (94). Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Art. 93 (95). 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.

Art. 94 (95*bis*). Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale.

Art. 95. A supprimer

Art. 95*bis*. A supprimer

§5.- De la Cour Constitutionnelle

Art. 95*ter*. (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution. 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.
(3) La Cour Constitutionnelle règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.
(4) La Cour Constitutionnelle est composée :
1° de neuf membres effectifs :
a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;
b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;
2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.
(5) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres. Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.
(6) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(7) 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. 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. 118. A supprimer

**Tableau de concordance – Volet Justice**

| Nouvelle proposition de révision Surligné en rouge et entre parenthèses, une numérotation alternative (en cas de suivi de la numérotation alternative, la suppression des articles 95 et 95bis deviendrait superfétatoire) | Constitution actuelle | Proposition de révision n°6030 (texte coordonné à la suite des amendements du 10 juillet 2019) |
|---|---|---|
| Chapitre VI. – De la Justice | Chapitre VI. – De la Justice | Chapitre 7 – De la Justice |
| §1. – De l'organisation de la Justice | | Section 1re – De l'organisation de la Justice |
| Art. 84. Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière. | Art. 84. Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux. | Art. 94. Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière. |
| Art. 84bis (85). Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi. | Art. 95bis. (1) Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative. Ces juridictions connaissent du contentieux fiscal dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi.<br>(2) La loi peut créer d'autres juridictions administratives.<br>(3) La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif.<br>(4) Les attributions et l'organisation des juridictions administratives sont réglées par la loi.<br>(5) Les magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sont nommés par le Grand-Duc. La nomination des membres de la Cour administrative ainsi que des président et vice-présidents du tribunal administratif se fait, sauf en ce qui concerne les premières nominations, sur avis de la Cour administrative. (6) Les dispositions des articles 91, 92 et 93 sont applicables aux | Art. 95. Le contentieux administratif et fiscal est du ressort des juridictions de l'ordre administratif, dans les cas et sous les conditions déterminés par la loi. |

| | | |
|---|---|---|
| | membres de la Cour administrative et du tribunal administratif. | |
| Art. 84ter (86). Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi. | Art. 94. Des lois particulières règlent l'organisation des tribunaux militaires, leurs attributions, les droits et obligations des membres de ces tribunaux, et la durée de leurs fonctions.<br>La loi règle aussi l'organisation des juridictions du travail et des juridictions en matière d'assurances sociales, leurs attributions, le mode de nomination de leurs membres et la durée des fonctions de ces derniers. | Art. 96. Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi. |
| / | Art. 85. Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, sauf les exceptions établies par la loi. | / |
| Art. 85 (87). La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. | Art. 86. Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peuvent être établis qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit. | Art. 97. La loi règle l'organisation des juridictions ainsi que les voies de recours. |
| / | Art. 87. Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure de justice. | / |
| Art. 86 (88). Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. | Art. 95. Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. - La Cour supérieure de justice réglera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. | Art. 98. Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu'autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures. |
| §2. – Du statut des magistrats | / | Section 2. – Du statut des magistrats |
| Art. 87 (89). (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. | Art. 90.<br>Les juges de paix et les juges des tribunaux sont directement nommés par le Grand-Duc. - Les conseillers de la Cour et les présidents et vice-présidents des tribunaux d'arrondissement sont nommés par le Grand- | Art. 99. (1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.<br>(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice de ces fonctions. |

| | | |
|---|---|---|
| | Duc, sur l'avis de la Cour supérieure de justice. | |
| / | Art. 91. Les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont inamovibles. - Aucun d'eux ne peut être privé de sa place ni être suspendu que par un jugement. - Le déplacement d'un de ces juges ne peut avoir lieu que par une nomination nouvelle et de son consentement.<br>Toutefois, en cas d'infirmité ou d'inconduite, il peut être suspendu, révoqué ou déplacé, suivant les conditions déterminées par la loi. | / |
| / | Art. 92. Les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi. | / |
| / | Art. 93. Sauf les cas d'exception prévus par la loi, aucun juge ne peut accepter du Gouvernement des fonctions salariées, à moins qu'il ne les exerce gratuitement, sans préjudice toutefois aux cas d'incompatibilité déterminés par la loi. | / |
| Art. 88 (90). (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.<br>(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.<br>(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.<br>Les sanctions disciplinaires prévues par la loi ne peuvent être prononcées qu'à la suite d'une décision du Conseil national de la justice.<br>*Propositions du Conseil d'Etat quant au rôle du Conseil national de la Justice en matière disciplinaire suivant son avis du 11 février 2020 :* | / | Art. 100. (1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.<br>(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.<br>(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.<br>Les sanctions disciplinaires prévues par la loi ne peuvent être prononcées qu'à la suite d'une décision du Conseil national de la justice. |

| | | |
|---|---|---|
| 4. *Supprimer toute référence au rôle du Conseil national de la Justice en matière disciplinaire et s'en reporter à l'article 90 (92) alinéa 4 ci-dessous [article 102 alinéa 4 suivant PPR6030] qui n'exclut pas que la loi attribue des compétences en matière disciplinaire au Conseil national de la Justice*<br>5. *Insérer une référence expresse à la matière disciplinaire (« Les attributions du Conseil national de la justice dans les procédures disciplinaires contre les magistrats sont déterminées par la loi. ») et donc laisser à la loi de déterminer les missions du Conseil national de la Justice*<br>6. déterminer, dans l'article 88 (90) ou 90 (92) [article 100 ou 102 suivant PPR], le rôle précis qui revient au Conseil national de la justice en matière disciplinaire | | |
| Art. 89 (91). Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. | / | Art. 101. Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi. |
| §3. – Du Conseil national de la justice | / | Section 3 – Du Conseil national de la justice |
| Art. 90 (92). Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte son indépendance.<br>La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont | / | Art. 102. Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice et respecte l'indépendance des magistrats.<br>La composition et l'organisation du Conseil |

| | | |
|---|---|---|
| réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.<br>Les magistrats sont nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.<br>Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer. | | national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.<br>Les magistrats sont nommés par le Chef de l'Etat sur proposition du Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.<br>Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer. |
| §4. – Des garanties du justiciable | / | Section 5 – Des garanties du justiciable |
| Art. 91 (93). Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice. | Art. 88. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, le tribunal le déclare par un jugement. | Art. 104. Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice. |
| Art. 92 (94). Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | Art. 89. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. | Art. 105. Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique. |
| Art. 93 (95). 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. | / | Art. 106. 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. |
| Art. 94 (95bis). Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. | 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. | Art. 107. Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. |
| Art. 95. A supprimer | / | / |
| Art. 95bis. A supprimer | / | / |
| §5. - De la Cour Constitutionnelle | / | Section 4 – De la Cour Constitutionnelle |
| Art. 95ter. (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution. | Art. 95ter. (1) La Cour Constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution. | Art. 103. (1) La Cour constitutionnelle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois 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 l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.<br>(3) La Cour Constitutionnelle règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.<br>(4) La Cour Constitutionnelle est composée :<br>1° de neuf membres effectifs :<br>a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;<br>b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;<br>2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.<br>Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.<br>(5) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres.<br>Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.<br>(6) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.<br>(7) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution par un arrêt | (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 l'exception des lois portant approbation de traités, à la Constitution.<br>(3) La Cour Constitutionnelle est composée :<br>1° de neuf membres effectifs : a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;<br>b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;<br>2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative. Les dispositions des articles 91, 92 et 93 leur sont applicables.<br>(4) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres. Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.<br>(5) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. | (2) La Cour constitutionnelle est saisie, à titre préjudiciel, suivant les modalités déterminées par la loi, par toute juridiction pour statuer sur la conformité des lois, à l'exception des lois portant approbation des traités, à la Constitution. Les attributions de la Cour constitutionnelle peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 72, alinéa 3.<br>(3) La Cour **c**onstitutionnelle règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.<br>(4) La Cour Constitutionnelle est composée :<br>1° de neuf membres effectifs :<br>a) le Président de la Cour Supérieure de Justice, le Président de la Cour administrative ;<br>b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Chef de l'Etat, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;<br>2° de sept membres suppléants nommés par le Chef de l'Etat, sur l'avis conjoint de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.<br>(5) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres.<br>Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.<br>(6) L'organisation de la Cour constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. |

| | | |
|---|---|---|
| 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. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. | | (7) 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 **c**onstitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. Ce délai ne peut pas excéder douze mois. |

18

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 18

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 03 mars 2020**

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 février 2020

2. 6961 Projet de loi portant
1. création de l'Autorité nationale de sécurité et
2. modification
1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;
2) du Code pénal
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger

- Désignation d'un nouveau Rapporteur
- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

- Continuation des travaux

4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp remplaçant M. Michel Wolter

M. Jacques Flies, M. Paul Jung, Mme Michèle Schummer, Mme Audrey Heinry, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 février 2020**

Le projet de projet de procès-verbal de la réunion du 25 février 2020 est approuvé.

**2. 6961 Projet de loi portant**
**1. création de l'Autorité nationale de sécurité et**
**2. modification**
**1) de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;**
**2) du Code pénal**

Désignation d'un nouveau Rapporteur

Les membres de la Commission désignent M. Guy Arendt (DP) comme nouveau rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son deuxième avis complémentaire du 28 janvier 2020 (pour les détails duquel il est prié de se référer au doc. parl. 6961[11]), le Conseil d'Etat formule une série d'observations sur les amendements qui lui ont été soumis.

Amendement 1

Le Conseil d'Etat note qu'au point 1°, les auteurs proposent une nouvelle définition de l'Autorité nationale de sécurité, ci-après « ANS » en indiquant que la formulation de cet article ne correspond pas à celle du nouvel article 20 de la loi à modifier.
Par ailleurs, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les règles de sécurité pour la protection des pièces classifiées sont établies par la loi et non pas par l'ANS. Il y a dès lors lieu de viser, à la définition sous avis, à l'instar de l'article 20 de la loi à modifier, les « lignes directrices de sécurité » plutôt que les « dispositions de sécurité ».

En réponse à cette observation, il est proposé de supprimer la définition au point 1°.

Au point 5°, le Conseil d'Etat estime que la définition proposée est à la fois superfétatoire et susceptible d'induire en erreur. Le Conseil d'Etat demande dès lors à ce que soit la définition soit supprimée, soit qu'elle fasse l'objet d'une reformulation, pour écrire :
« pièce classifiée : une pièce qui a fait l'objet d'une classification en application des articles [XY] de la présente loi ».

Suite à cette remarque, il est proposé de suivre le Conseil d'Etat, tout en adaptant légèrement sa proposition de formulation comme suit :
« pièce classifiée : une pièce qui a fait l'objet d'une classification en application ~~des articles [XY]~~ de la présente loi ».

Au point 6°, les auteurs proposent de remplacer le terme « utilisation » par celui d'« accès ». Or, selon le Conseil d'Etat, les termes repris dans la définition ne reflètent pas la volonté des

auteurs, de sorte que le Conseil d'Etat recommande aux auteurs soit de revenir au terme « utilisation », soit de préciser plus amplement la définition retenue au point sous avis.

D'après le représentant du Ministère d'Etat, le terme « accès » est néanmoins plus approprié, en ce qu'il couvre plus de cas de figure. Partant, il est proposé de maintenir le terme « accès » et de fournir davantage de précisions sur la définition dans le commentaire.

Selon le Conseil d'Etat, la définition retenue par les auteurs au point 8° n'est pas non plus sans poser problème au niveau de sa formulation. Ainsi, les auteurs prévoient de définir la notion d'« accord de sécurité » comme l'« engagement réciproque que le Grand-Duché de Luxembourg a conclu avec un autre Etat ou avec une organisation internationale qui a pour objet la protection des pièces classifiées et qui a été approuvé par la Chambre des députés ». En visant exclusivement l'approbation par la Chambre des Députés, sans la publication au Journal officiel ni la ratification subséquente par le Grand-Duc, la disposition est dès lors fortement lacunaire. Les auteurs pourraient contourner ce problème en supprimant la référence à l'approbation par la Chambre des Députés ; en effet, en vertu de l'article 37 de la Constitution, il est évident que les accords visés par la définition sous examen devront être approuvés par la Chambre des Députés.

En réponse à cette observation, il est proposé de suivre le Conseil d'Etat.

Les définitions aux points 2°, 3°, 4°, 7° et 9° n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Amendements 2 à 5

Sans observation.

Amendement 6

En ce qui concerne l'utilisation du terme « accédées », le Conseil d'Etat renvoie à son observation relative au point 6° de l'amendement 1.

Par analogie au point 6° de l'amendement 1, il est proposé de fournir davantage de précisions sur la définition dans le commentaire.

Amendement 7

En ce qui concerne l'utilisation du terme « accéder », le Conseil d'Etat renvoie à son observation relative au point 6° de l'amendement 1.

Par analogie au point 6° de l'amendement 1 et à l'amendement 6, il est proposé de fournir davantage de précisions sur la définition dans le commentaire.

Concernant les points 3° et 4°, le Conseil d'Etat demande à ce que les références aux règles et consignes définies par l'ANS soient remplacées par une référence aux lignes directrices à fixer par l'ANS, pour les raisons exposées à l'amendement 1.

Il est proposé de tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat.

Pour ce qui est du point 7°, le Conseil d'Etat renvoie à son observation relative au point 6° de l'amendement 1 en ce qui concerne le terme « accès ».

Par analogie au point 6° de l'amendement 1 et aux amendements 6 et 7, il est proposé de fournir davantage de précisions sur la définition dans le commentaire.

Quant au point 9°, le Conseil d'Etat suggère d'inverser l'ordre des deux premières phrases, pour viser, d'abord, le principe que l'officier de sécurité peut se faire assister par un officier de sécurité adjoint et, ensuite, la procédure d'après laquelle ce dernier est désigné.

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler en ce qui concerne les points 2°, 5°, 6° et 8°.

Amendement 8

En ce qui concerne le point 1°, le Conseil d'Etat suggère d'insérer, à l'article 9 de la loi précitée du 15 juin 2004, l'alinéa 3 nouveau plutôt en tant qu'alinéa 4 nouveau.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler en ce qui concerne le point 2°.

Amendements 9 et 10

Sans observation.

Amendement 11

Pour ce qui est de l'emploi du terme « accès », le Conseil d'Etat renvoie à son observation relative au point 6° de l'amendement 1.

Par analogie au point 6° de l'amendement 1 et aux amendements 6 et 7, il est proposé de fournir davantage de précisions sur la définition dans le commentaire.

Amendement 12

Sans observation.

Amendement 13

Au nouveau paragraphe 2, les auteurs prévoient que les parties à des contrats ou projets classifiés sont liés par les aspects de sécurité et les instructions de sécurité de ces contrats et projets. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée propre du paragraphe 2, étant donné que l'article 33 s'applique de toute façon aux parties aux contrats classifiés.

En réponse à cette observation, il est proposé de préciser dans le commentaire que cette disposition découle d'une demande de l'Union européenne dans le cadre de la dernière inspection de sécurité. Même si cette disposition ne change rien à la substance du texte, il est néanmoins proposé de la maintenir.

D'après le Conseil d'Etat, le texte du paragraphe 3 pose problème, dans la mesure où il ne comporte aucun élément sur lequel l'ANS doit baser son avis et qu'aucun critère n'est établi en fonction duquel serait établie la durée de l'écartement, et étant donné qu'il ne donne aucune indication quant à la notion de la mise à l'écart indirecte d'une passation de contrats classifiés.

En réponse à cette observation, il est proposé de supprimer le paragraphe 3.

Quant au nouveau paragraphe 4, il reste muet à la fois quant aux conditions auxquelles pourront être soumises les habilitations de sécurité et quant à la durée de ces dernières, et

quant à la procédure suivant laquelle de telles habilitations seront délivrées. Se pose encore la question de savoir à quel stade de la procédure de la passation de contrats classifiés ou de marchés publics en relation avec des pièces classifiées le mécanisme d'exclusion peut s'appliquer.

Partant, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle pour cause d'insécurité juridique, que les précisions nécessaires soient inscrites aux paragraphes 3 et 4.

En réponse à cette opposition formelle, il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en inscrivant les précisions nécessaires aux paragraphes 3 et 4.

Par ailleurs, afin d'assurer une suite logique dans ces dispositions, le Conseil d'Etat demande de faire figurer le nouveau paragraphe 4 en tant que paragraphe 2 de l'article 15*bis* à modifier. Les paragraphes 2 et 3 nouveaux sont à renuméroter en conséquence.

En réponse à cette remarque, il est proposé de suivre le Conseil d'Etat.

Amendement 14

Le Conseil d'Etat note que la formulation manque de précision, en ce qu'il ne ressort pas clairement quel moment est visé pour apprécier s'il y a lieu de proposer la prorogation de la validité de l'habilitation de sécurité. S'agit-il du moment auquel la demande de renouvellement est introduite ? La formulation actuelle semble l'indiquer, ce qui n'est pas logique, étant donné que la demande de renouvellement est l'élément déclencheur pour l'enquête de sécurité. Il semble plus logique que soit visée la date d'expiration de l'habilitation. Il conviendrait dès lors de reformuler le dispositif, pour écrire :

> « mais que l'enquête de sécurité requise n'est pas encore achevée ou risque de ne pas être achevée au moment de l'expiration de l'habilitation de sécurité ».

En réponse à cette remarque, il est proposé de reprendre la formulation proposée par le Conseil d'Etat.

Amendement 15

Sans observation.

Amendement 16

Au point 3°, le Conseil d'Etat demande de remplacer le terme « contribuer » par celui-ci de « participer ».

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat.

Amendements 17 et 18

Sans observation.

Amendement 19

L'article 27, paragraphe 5, dans sa nouvelle teneur proposée, qui est largement inspiré de la décision 2013/488/UE du Conseil du 23 septembre 2013 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'Union européenne, ci-après la « décision 2013/488/UE », n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Pour ce qui est du paragraphe 6, dans sa nouvelle teneur proposée, les auteurs introduisent l'exigence pour le demandeur de l'habilitation de sécurité d'« indiquer trois personnes de référence majeures qui sont en mesure de fournir un témoignage quant à sa discrétion, sa loyauté, sa fiabilité et son intégrité ». Or, une telle obligation ne ressort de la décision 2013/488/UE ni quant à son principe ni quant au nombre de personnes de référence demandé. Une personne qui n'est pas en mesure de nommer trois personnes de référence, sans mauvaise foi aucune de sa part, se verrait-elle alors refuser une habilitation de sécurité et, le cas échéant, l'emploi pour laquelle cette habilitation est nécessaire ? Le Conseil d'Etat demande aux auteurs de supprimer cette disposition, en raison du caractère par ailleurs démesuré de l'obligation y contenue.

Par ailleurs, à la troisième phrase de l'alinéa 1er du paragraphe 6, (actuel alinéa 1er dudit paragraphe), les auteurs prévoient désormais, ainsi qu'ils l'indiquent au commentaire de l'amendement, que les personnes majeures cohabitant avec le demandeur d'une habilitation de sécurité peuvent faire l'objet d'une enquête de la part de l'ANS, sans distinction entre les niveaux « CONFIDENTIEL », « SECRET » et « TRÈS SECRET ». En revanche, les personnes faisant partie de l'entourage proche d'un demandeur d'habilitation de sécurité peuvent seulement faire l'objet d'une enquête si le demandeur a demandé une habilitation de sécurité de niveau « TRÈS SECRET ». Le Conseil d'Etat note que le paragraphe 6, alinéa 1er, troisième phrase, dans sa nouvelle teneur, répond en partie aux observations qu'il avait formulées dans son avis complémentaire du 13 novembre 2018, relatives à la proportionnalité des mesures d'enquête avec le but recherché. Les auteurs des amendements sous examen introduisent ainsi une distinction selon que les personnes susceptibles de faire l'objet d'une enquête cohabitent avec le demandeur de l'habilitation ou qu'elles font partie de l'entourage proche du demandeur. Les personnes cohabitant avec le demandeur sont toujours susceptibles de faire l'objet d'une enquête, sans distinction entre les différents niveaux d'habilitation. Les personnes faisant partie de l'entourage proche du demandeur, quant à elles, ne peuvent faire l'objet d'une enquête que si la demande concerne une habilitation de sécurité de niveau « TRÈS SECRET ». Cette disposition appelle toutefois trois observations de la part du Conseil d'Etat.

Premièrement, la distinction opérée par les auteurs ne ressort pas avec la clarté nécessaire de la disposition sous avis. Aussi, les termes « dans le contexte de la demande de ce dernier » semblent-ils se référer au seul demandeur d'une habilitation de sécurité de niveau « TRÈS SECRET », alors qu'ils devraient se référer aux deux situations. La disposition mériterait dès lors d'être précisée, notamment en distinguant plus clairement entre les deux situations. Le Conseil d'Etat propose par conséquent de rédiger la troisième phrase comme suit :

> « Les personnes majeures cohabitant avec le demandeur d'une habilitation de sécurité, quel qu'en soit le niveau, ainsi que les personnes majeures faisant partie de l'entourage proche du demandeur d'une habilitation de sécurité de niveau « TRÈS SECRET », peuvent, dans le contexte de ces demandes d'habilitation, faire l'objet de […]. »

Deuxièmement, afin d'augmenter la lisibilité du texte et étant donné que la troisième phrase n'est pas liée aux phrases précédentes, le Conseil d'Etat recommande d'en faire un alinéa 2 à part.

Troisièmement, le Conseil d'Etat note que l'amendement sous examen semble vouloir procéder à la suppression des termes « "SECRET" ou », alors que ces termes n'ont jamais fait partie du texte à amender. Le texte antérieur, tel que proposé par les amendements gouvernementaux du 25 juin 2018, ne prévoyait pas que seules les personnes faisant partie de l'entourage proche d'un demandeur d'habilitation de sécurité de niveau « SECRET » ou « TRÈS SECRET » puissent être soumises à une enquête. Le texte proposé par les

amendements gouvernementaux du 25 juin 2018 visait les personnes faisant partie de l'entourage proche de tout demandeur d'habilitation, sans distinction de niveau.

Les représentants du Ministère d'Etat rappellent les discussions au sujet de cette disposition qui vise à établir un juste équilibre entre le périmètre et la profondeur de l'enquête. La disposition du paragraphe 6, qui prévoit l'extension des enquêtes de sécurité, a été élaborée à la demande de la Commission pour compenser le fait que les enquêtes étaient moins profondes (cf. réunions des 15 et 22 octobre 2019).

Suite à un échange de vues, lors duquel les membres de la Commission déclarent partager les observations du Conseil d'Etat et exposent leurs réticences vis-à-vis de l'extension des enquêtes, comparée à un « Leumundszeugnis » ou un certificat de bonnes mœurs, il est proposé de revoir la liste des traitements de données de l'article 28, en contrepartie de la suppression, le cas échéant, de l'extension des enquêtes. Si l'ANS disposait davantage de (marge de ?) manœuvre au niveau de l'accès aux traitements de données, il pourrait être envisageable de renoncer aux personnes de référence.

Quant à la proposition de formulation du Conseil d'Etat pour la troisième phrase, il est proposé de la reprendre et d'en faire un alinéa à part.

Concernant la remarque sur la suppression du terme « SECRET », il s'agit en effet d'une erreur matérielle.

Amendement 20

Par l'effet de l'amendement sous examen, les auteurs entendent modifier l'article 29 de la loi précitée du 15 juin 2004, pour fixer la durée de conservation des données relatives à l'enquête de sécurité. Les durées retenues à l'alinéa 1er correspondent à celles inscrites actuellement à l'article 23, alinéa 4, de la loi précitée du 15 juin 2004 et n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Pour ce qui est de la durée de conservation de la fiche succincte inscrite à l'alinéa 2, les auteurs proposent de la prolonger de cinq à dix ans, en expliquant que cette modification « doit permettre à l'autorité nationale de sécurité d'avoir accès, le cas échéant, à certaines informations pertinentes concernant une personne demandant une habilitation de sécurité du niveau « TRÈS SECRET », ceci notamment pour pouvoir disposer des informations relatives à un retrait ou un refus antérieur d'une habilitation de sécurité dont il devra être tenu compte dans l'analyse d'une nouvelle demande d'obtention d'une habilitation de sécurité ». Le Conseil d'Etat note toutefois que la durée de conservation de dix ans de la fiche succincte n'est pas limitée aux habilitations de sécurité du niveau « TRÈS SECRET », mais qu'elle s'applique aux demandes de tous les niveaux. Alors que le Conseil d'Etat peut à la limite comprendre le bien-fondé d'une durée de conservation de la fiche succincte de dix ans pour le niveau de sécurité précité, il n'en va pas de même pour les autres niveaux de sécurité. Au regard du principe suivant lequel les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées pendant une durée excédant celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, tel qu'il ressort des règles adoptées par l'Union européenne ainsi que de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée par le Conseil de l'Europe à Strasbourg le 28 janvier 1981[1], le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la disposition sous avis, étant

[1] Article 5 de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg le 28 janvier 1981 et ratifiée par le Grand-Duché de Luxembourg le 10 février 1988 (Loi du 19 novembre 1987 portant a) approbation de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, faite à Strasbourg, le 28 janvier 1981 ; b) modification de la loi du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques, publiée au Mémorial A94 du 27 novembre 1987).

donné que la durée de conservation de dix ans des données à caractère personnel figurant dans les fiches succinctes établies en relation avec les habilitations de sécurité des niveaux « CONFIDENTIEL » et « SECRET » est disproportionnée.

En réponse à cette observation, il est proposé de prévoir une durée de conservation de la fiche succincte de dix ans pour le niveau de sécurité « TRÈS SECRET » et de diminuer la durée à cinq ans pour les autres niveaux.

Amendement 21

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant aux modifications introduites par l'effet de l'amendement 21, largement inspirées de la décision 2013/488/UE.

Amendements 22 à 24

Sans observation.

**Observations d'ordre légistique**

En ce qui concerne les observations d'ordre légistique, il est proposé de suivre le Conseil d'Etat, sauf en ce qui concerne la virgule au point 19°, à l'article 17, alinéa 4, qu'il convient d'insérer après le terme « maximum ».

Observation préliminaire

A la lecture du texte coordonné du projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat constate qu'aux phrases liminaires, le terme « modifié » a été systématiquement remplacé par celui d'« amendé ». Le Conseil d'Etat signale que les lois ou règlements sont « modifiés », tandis que les projets ou propositions de loi ainsi que les projets de règlement de même que les traités internationaux, au sens large du terme, sont « amendés ».

Observation générale

Le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Amendement 1

Au point 8° insérant un point 19 nouveau, il y a lieu de supprimer les termes « Grand-Duché de », pour des raisons de cohérence interne du texte.

Amendement 7

Au point 2°, il convient d'écrire le nombre « 5 » en toutes lettres.

Concernant le point 9°, le Conseil d'Etat propose de reformuler la première phrase comme suit :
« Un officier de sécurité adjoint peut être désigné selon les mêmes modalités que celles prévues à l'article 8*bis* pour l'officier de sécurité. »

Amendement 10

Les auteurs omettent de prévoir l'abrogation de l'article 12 de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité. Partant, le Conseil d'Etat demande de conférer au point 13° du projet de loi sous avis la teneur suivante :
« 13° L'article 12 est abrogé. »

Amendement 11

En ce qui concerne le point 15°, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article 14, alinéa 3, de la manière suivante :
« Les personnes qui ont accès à des pièces classifiées et qui sont exemptes~~, selon l'article 14,~~ de l'obligation d'être titulaire d'une habilitation de sécurité en vertu de l'alinéa 2, sont informées des règles et consignes en matière de protection des pièces classifiées par l'autorité nationale de sécurité et signent la déclaration prévue à l'article 18. »

Amendement 12

Au point 16°, à l'article 15, paragraphe 4, il y a lieu d'écrire « euros » au lieu de « EUR ». Par ailleurs, il y a lieu d'entourer les termes « CONFIDENTIEL », « CONFIDENTIEL LUX », « SECRET LUX » et « TRÈS SECRET LUX » de guillemets.

Amendement 13

Concernant le point 17°, article 15*bis*, paragraphe 2, le Conseil d'Etat signale que le terme « respectivement » est employé de manière inappropriée et demande d'écrire :
« Les parties respectivement aux contrats classifiés et aux projets classifiés […]. »

À l'article 15*bis*, paragraphe 4, il convient d'insérer le terme « à » avant les termes « un contrat classifié ».

Amendement 14

Au point 19°, à l'article 17, alinéa 4, il convient d'insérer une virgule après les termes « douze mois ».

Amendement 16

Au point 22°, à l'article 20, lettre a), il convient de supprimer la virgule respectivement après les termes « définir » et « jour ».

Amendement 19

Au point 29°, à l'article 27, paragraphe 6, il est recommandé d'écrire « […] cohabitant avec le ou faisant partie de l'entourage proche du demandeur […]. »

Toujours à l'article 27, paragraphe 6, alinéa 1er, il y a lieu d'insérer une virgule respectivement après le nombre « 15 » et après les termes « « TRÈS SECRET » ».

Amendement 20

Au point 31°, à l'article 29, paragraphe 3, premier tiret, il convient d'insérer une virgule après le terme « refus ».

Amendement 21

Au point 32°, à l'article 31, lettre o), il convient d'écrire « le fait d'avoir ou d'avoir eu ».

Amendement 23

Au point 37°, à l'article 33, alinéa 2, les termes « de la présente loi » sont à supprimer pour être superfétatoires.

*

Enfin, en ce qui concerne l'entrée en vigueur, selon l'article III du projet de loi :

> **« Art. III.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Or, pour des raisons essentiellement budgétaires, il est proposé de fixer l'entrée en vigueur au 1er janvier 2021.

*

M. Marc Baum évoque l'avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) (doc. parl. 6961[9]) et l'avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) (doc. parl. 6961[10]) qui pointent plusieurs lacunes du projet de loi :

- Dans son avis précité, la CCDH « constate que le projet de loi prévoit des sanctions en cas de compromission de pièces classifiées, qui peuvent aller jusqu'à des peines d'emprisonnement de cinq ans et des amendes allant jusqu'à 250.000 euros.(…) » La CCDH note qu' « Une pénalisation totale, sans exception, telle qu'elle est prévue par le projet de loi sous avis, risque de constituer une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression et d'information. (…) » La CCDH « souligne que le projet de loi belge sur la classification des informations, qui présente de fortes similitudes sur ce point avec le projet de loi luxembourgeois, a été critiqué par le Conseil d'Etat belge. Ce dernier a estimé qu'une incrimination trop large « *pourrait (…) soulever des difficultés au regard des droits protégés par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, singulièrement le droit à la liberté d'expression et d'information* ». Le gouvernement belge a affirmé que le projet de loi sera amendé pour remédier à cette défaillance.
  Au vu de ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement à revoir le texte du projet de loi en y intégrant une protection adéquate des journalistes et des lanceurs d'alerte.(…) ».

- Par ailleurs, tant la CCDH que la CNPD regrettent le manque de précision pour certaines notions et le caractère vague des critères d'appréciation listés à l'article 31. Ainsi, la CCDH « s'interroge sur la justification de ces critères dont certains ont une connotation discriminatoire. Elle estime que certains critères, qui sont d'ailleurs vagues et ouverts à interprétation, entrent en conflit notamment avec les droits des personnes en situation de handicap et/ou les droits sociaux économiques des personnes concernées. La CCDH exhorte le gouvernement à prévoir des garanties suffisantes pour éviter que l'évaluation ne soit pas basée sur une approche discriminatoire et arbitraire. »

- Enfin, au sujet de l'article 31 qui donne un accès direct aux « *renseignements et éléments* » figurant dans certaines banques de données à l'ANS, y compris la partie recherche de la banque de données nominatives de police générale, la CCDH se rallie à l'avis de la CNPD et regrette que la journalisation des consultations ait été retirée du projet de loi. Il devrait en effet être prévu que l'identifiant, le motif, les informations consultées, la date et l'heure de la consultation puissent être retracés. De plus, les consultations devraient être enregistrées pour une durée minimale de cinq ans.

En réponse à la remarque sur la protection des lanceurs d'alerte et des sources journalistiques, le représentant du Ministère d'Etat propose d'attendre la mise en place d'une législation nationale en la matière, et puis de voir comment traiter ce domaine spécifique.

En ce qui concerne la journalisation des consultations, celle-ci pourrait être réintroduite dans le projet de loi par le biais d'un amendement.

*

Les amendements parlementaires qui seront apportés au projet de loi pourront être présentés lors de la réunion du 24 mars 2019.

## 3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

D'un point de vue rédactionnel, M. Léon Gloden (CSV) propose d'écrire à l'article 86, « que pour autant qu'ils sont » au lieu de « qu'autant » :

> **Art. 86**. Les juridictions n'appliquent les lois et les règlements qu**e pour** autant **qu**'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

Le Président de la Commission propose de faire le point sur les révisions constitutionnelles planifiées :

- Il annonce que les chapitres dont il a la charge sont en cours de finalisation. Le Chapitre I$^{er}$ comportera 8 articles, de sorte que la numérotation du Chapitre II ne sera pas impactée.

- Au sujet de l'article 49[2] de la Constitution actuelle, il se demande s'il n'y aurait pas lieu de le transférer dans le Chapitre consacré à la Justice. La Commission décide néanmoins de le maintenir dans le Chapitre III consacré au Grand-Duc.

- En ce qui concerne la procédure, la Commission confirme la décision de procéder par grands blocs, et d'entamer le bloc suivant dès le premier vote sur le 1$^{er}$ bloc consacré à la justice. Les chapitres I$^{er}$ (Etat), III (Grand-Duc), V (Gouvernement) feront partie du 2$^{e}$ bloc, qui pourrait, le cas échéant comprendre toutes les institutions (y compris la Chambre et le Conseil d'Etat). Le groupe politique CSV marque sa préférence pour cette dernière solution.

- Il est rappelé que la Commission attend toujours la réception des propositions décrites par M. le Premier Ministre lors de la présentation du rapport « Waringo ». Ces informations seront utiles pour l'avancement des travaux de la Commission.

- Le tableau des modification législatives à adopter conformément et parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles sera mis à jour et diffusé auprès des membres de la Commission. Il pourrait être opportun de consacrer une prochaine réunion à l'examen de ce tableau.

[2] **Art. 49.**
La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux.
Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

**4. Divers**

La prochaine réunion de la Commission aura lieu le lundi 9 mars à 16h00.

Luxembourg, le 04 mars 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo

19

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS P.V. IR 19

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 09 mars 2020**

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 5 et 25 février 2020

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue

- Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Diane Adehm remplaçant Mme Martine Hansen
Mme Nancy Arendt épouse Kemp remplaçant M. Michel Wolter
M. Yves Cruchten remplaçant Mme Francine Closener

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Francine Closener, M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 5 et 25 février 2020**

Les projets de procès-verbal des réunions des 5 et 25 février 2020 sont approuvés.

## 2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

L'objet de la présente réunion est de préparer l'échange de vues informel avec les membres du Conseil d'Etat qui doit avoir lieu le lundi 16 mars à 10h30 dans les locaux du Conseil d'Etat.

Il est rappelé que cet échange de vues a été organisé à la demande de la Commission.
Par un courrier du 13 décembre 2019, le Président de la Chambre des Députés a en effet informé le Conseil d'Etat que la Commission avait décidé de revenir à l'idée originale de faire une révision substantielle de la Constitution actuelle plutôt qu'une nouvelle Constitution. Le Conseil d'Etat a été informé qu'une liste provisoire des modifications a été dressée, et il a été proposé de développer plus en détail la démarche adoptée par la Commission lors d'une entrevue.

Par un courrier du 10 janvier 2020, le Conseil d'Etat a été informé que la Commission entendait procéder par plusieurs grands blocs de thèmes et avait d'ores et déjà décidé de traiter en premier lieu le chapitre consacré à la justice.

Partant, le but de l'échange de vues du 16 mars est d'expliquer la démarche de la Commission consistant à faire une révision substantielle de la Constitution actuelle, suite au constat que la Proposition de révision n°6030 n'arrivait pas à recueillir la majorité nécessaire des deux tiers.

En ce qui concerne la proposition de révision du Chapitre VI « De la Justice », objet du 1er bloc :

- Elle pourra être présentée un peu plus en détail (par rapport aux autres chapitres) ;
- Elle est en cours de finalisation et pourra être déposée sous peu ;
- Dès lors elle sera communiquée au Conseil d'Etat ;
- La majorité des dispositions de la PPR 6030 ont pu y être intégrées, à l'exception de quelques points sur lesquels il existe des divergences ;
- Il y a peu d'interférences avec d'autres chapitres ;
- Il existe des interférences avec d'autres dispositions législatives, par exemple pour le Conseil national de la Justice. A ce sujet, l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sur le projet de loi n°7323 devrait être émis le 10 mars 2020 ;
- Il a été tenu compte du 4e avis complémentaire du Conseil d'Etat du 11 février 2020, pour ce qui est de l'article 100 (statut des magistrats – régime disciplinaire).

Pour ce qui est du 2e bloc, celui-ci comprendra les chapitres Ier (Etat), III (Grand-Duc), V (Gouvernement) et, le cas échéant, les chapitres IV (Chambre) et VI (Conseil d'Etat). Ce 2e bloc est d'ores et déjà en cours de préparation.
La Commission compte entamer les travaux sur le 2e bloc dès le premier vote sur le 1er bloc consacré à la justice.

Le 3e bloc concernera le chapitre II (Droits et libertés). Au sujet de l'article 38 (clause transversale) Mme Simone Beissel (DP) déclare ne pas partager les observations du Conseil d'Etat dans son 4e avis complémentaire. Elle compte exposer sa position lors de l'échange de vues.

Enfin, un 4e bloc sera consacré aux dispositions finales.

La question de la future numérotation représente un défi, dans la mesure où il convient de préserver une certaine cohérence et une continuité, afin de pouvoir retracer les jurisprudences passées.

Pour ce qui est de la procédure législative, il est rappelé que le Conseil d'Etat a déjà avisé, au fil des années, toutes les dispositions censées faire partie des différentes révisions constitutionnelles.
Si le Conseil d'Etat devait néanmoins avoir des observations quant au fond, la Commission apprécierait de recevoir, dans la mesure du possible, des propositions de formulations.

Comme convenu lors de la réunion du 3 mars dernier, le tableau des modifications législatives à adopter conformément et parallèlement à l'entrée en vigueur des nouvelles règles constitutionnelles a été mis à jour et diffusé auprès des membres de la Commission.

La réunion devrait idéalement permettre de déceler les points qui, selon le Conseil d'Etat, pourraient être sujet à discussion.

Il est convenu de communiquer au Conseil d'Etat la liste provisoire des modifications, en précisant que cette liste est provisoire et non exhaustive.

M. Marc Baum (déi Lénk) rappelle que la proposition de révision n°6956 déposée en 2016 par M. Serge Urbany (déi Lénk) n'a, à ce jour, pas été avisée par le Conseil d'Etat. Dans son avis du 10 octobre 2017, le Conseil d'État renvoie en effet à ses avis du 6 juin 2012 et du 14 mars 2017 « qui explicitent à suffisance sa position sur la teneur d'un texte constitutionnel nouveau. » Or, dans la mesure où l'instruction de la PPR 6030 ne sera pas poursuivie, l'orateur compte demander au Conseil d'Etat s'il serait prêt à aviser la proposition de révision n°6956.

Cette problématique (absence d'avis du Conseil d'Etat) se pose également pour une grande partie des propositions de loi qui sont déposées.

Les membres approuvent globalement l'approche décrite ci-dessus.

La liste des participants à la réunion se présente comme suit :
- M. Guy Arendt (DP) (à confirmer)
- M. Marc Baum (déi Lénk),
- Mme Simone Beissel (DP),
- M. Mars Di Bartolomeo (LSAP),
- M. Sven Clement (Piraten), (à confirmer)
- M. Gast Gibéryen (ADR),
- M. Léon Gloden (CSV),
- Mme Josée Lorsché (déi gréng), (à confirmer)
- M. Charles Margue (déi gréng),
- M. Gilles Roth (CSV),
- M. Claude Wiseler (CSV)

## 3. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 10 mars 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle,
Mars Di Bartolomeo

6030/33

# N° 6030[33]

CHAMBRE DES DEPUTES

# PROPOSITION DE REVISION

**portant instauration d'une nouvelle Constitution**

* * *

## RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES DE LA CHAMBRE DES DEPUTES

## DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES A LA MINISTRE DELEGUEE AUPRES DU PREMIER MINISTRE, CHARGEE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

(1.12.2023)

Madame la Ministre déléguée,

J'ai l'honneur de vous informer, qu'en date du 01.12.2023 la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution – N°6030 a été retirée du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

Veuillez croire, Madame la Ministre déléguée, à l'assurance de ma très haute considération.

*Le Président de la Chambre des Députés,*
Claude WISELER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau