



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 7700

Proposition de révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution

Date de dépôt : 17-11-2020

Date de l'avis du Conseil d'État : 16-07-2021

Auteur(s) : Madame Simone Beissel, Députée

Monsieur Léon Gloden, Député

Monsieur Charles Margue, Député

Monsieur Mars Di Bartolomeo, Député

## Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
17-11-2020	Déposé	7700/00	<u>7</u>
11-02-2021	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 (1.2.2021)	7700/01	<u>50</u>
26-02-2021	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (25.2.2021) 2) Prise de position du Gouvernement	7700/02	<u>55</u>
09-03-2021	Avis du Conseil d'État (9.3.2021)	7700/03	<u>68</u>
01-04-2021	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (26.3.2021)	7700/04	<u>80</u>
28-04-2021	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (19.4.2021)	7700/05	<u>89</u>
25-06-2021	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	7700/06	<u>97</u>
16-07-2021	Avis complémentaire du Conseil d'État (16.7.2021)	7700/07	<u>113</u>
29-07-2021	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	7700/08	<u>118</u>
29-07-2021	1) Avis de la Cour administrative (15.7.2021) 2) Avis du Parquet général - Dépêche du Procureur général d'Etat à la Ministre de la Justice (14.7.2021)	7700/09	<u>129</u>
04-10-2021	Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (13.9.2021)	7700/10	<u>134</u>
12-10-2021	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État (12.10.2021)	7700/11	<u>137</u>
15-10-2021	Avis complémentaire de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (7.10.2021)	7700/12	<u>140</u>
02-11-2021	Avis complémentaire de la Chambre des Salariés (19.10.2021)	7575/21, 7700/13, 7755/09, 7777/04	<u>145</u>
03-12-2021	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) : Monsieur Mars Di Bartolomeo	7700/14	<u>150</u>
18-01-2022	1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État (18.1.2022) 2) Texte coordonné	7700/15	<u>202</u>
21-01-2022	1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État (21.1.2022) 2) Texte coordonné	7700/16	<u>213</u>
21-01-2022	Dépêche du Président du Conseil d'État au	7700/17	<u>225</u>

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
	Président de la Chambre des Députés (19.1.2022)		
25-01-2022	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°31	7700	<u>228</u>
25-01-2022	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°31	7700	<u>231</u>
25-01-2022	Dépêche du Président du Conseil d'État au Président de la Chambre des Députés (21.1.2022)	7700/18	<u>241</u>
22-12-2022	Second vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°27	7700	<u>244</u>
22-12-2022	Second vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°27	7700	<u>254</u>
02-12-2021	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal ( 06 ) de la reunion du 2 décembre 2021	06	<u>257</u>
18-01-2023	Publié au Mémorial A n°27 en page 1	7700	<u>262</u>

# Résumé

## **Proposition de révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

La présente proposition de révision n°7700 constitue la deuxième étape d'une série de propositions de révision dont le but est de moderniser la Constitution actuelle.

Cette modernisation a été initiée par la proposition de révision n°6030, déposée en 2009 par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Elle fait suite à l'accord entre une grande majorité des partis politiques intervenu en 2019 tendant à proposer une révision substantielle de la Constitution actuelle au lieu de procéder à l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

Ainsi, il a été retenu et convenu qu'il existe une forte volonté commune d'actualiser le texte constitutionnel et que les propositions de modernisation prendront en compte les travaux effectués depuis 2005, les avis demandés et les consultations des citoyens durant les dernières années.

Cette révision se fera par étapes et en blocs.

Dans cette optique, la proposition de révision n°7575 du Chapitre VI. de la Constitution « de la justice » vient de passer le premier vote constitutionnel à la Chambre des Députés en date du 20 octobre 2021.

La proposition de révision n°7700 concerne les chapitres dédiés à l'organisation de l'Etat, son territoire, ses habitants, à son Chef de l'Etat, à la monarchie constitutionnelle, au Gouvernement, aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses, aux communes, ainsi qu'aux dispositions transitoires.

La proposition entend donner plus de cohérence au texte de la Constitution, tout en regroupant certaines dispositions, en modernisant le texte en général ainsi qu'en supprimant quelques formulations difficilement conciliables avec un Etat démocratique moderne.

Le premier chapitre de la présente proposition de révision porte sur les principaux éléments constitutifs de l'Etat - comme l'organisation étatique, le siège de la souveraineté, résidant dans la Nation -, de la population et du territoire.

Elle innove en introduisant la langue luxembourgeoise dans le texte constitutionnel aux côtés de notre drapeau, des armoiries de l'Etat et de l'hymne national.

D'autre part, la proposition de révision reflète une volonté des auteurs d'affirmer l'adhésion du Luxembourg au processus d'intégration européen, son attachement au multilinguisme et la consécration de la Ville de Luxembourg non seulement comme capitale, mais aussi comme siège des institutions constitutionnelles.

Ce sont surtout les dispositions relatives au Grand-Duc qui connaissent des modifications substantielles, sans pour autant mettre en cause le rôle du Chef de l'Etat. Le Grand-Duc, Chef de l'Etat exerce, selon le texte, le pouvoir exécutif conjointement avec le Gouvernement et exerce une fonction essentiellement symbolique et protocolaire, alors que la responsabilité politique des actes du Chef de l'Etat est assurée par les membres du Gouvernement.

Toujours au sujet du Chef de l'Etat et en ligne avec le rapport « *Waringo* », la proposition de révision vise à attribuer à l'administration du Grand-Duc la personnalité juridique, ce qui aura comme conséquence que le Grand-Duc pourra organiser son administration en tenant compte de l'intérêt public. Toutes les questions relatives à l'accession à la fonction du Grand-Duc, à sa régence et son abdication sont aussi clarifiées et précisées.

Le rôle de la Chambre des Députés se voit renforcé en même temps.

Quant au Gouvernement, celui-ci se voit conférer la place institutionnelle qui lui revient dans une démocratie parlementaire. En ce qui concerne son organisation, il lui revient de s'organiser lui-même.

Par ailleurs, le nouveau texte précise les règles qui s'appliquent aux différentes institutions en cas de crise.

Enfin, la proposition de révision ancre la séparation entre l'Etat et les communautés religieuses dans la Constitution.

7700/00

## N° 7700

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION****des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\* \* \*

*Dépôt (Monsieur Marc Di Bartolomeo, Député, Monsieur Léon Gloden, Député, Madame Simone Beissel, Députée, Monsieur Charles Margue, Député) et transmission à la Conférence des Président (17.11.2020)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1. Exposé des motifs .....	1
2. Texte de la proposition de révision de la Constitution .....	8
3. Commentaire des articles .....	15
4. Texte coordonné.....	27

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

**Une révision substantielle de la Constitution actuelle  
par étapes au lieu d'une Constitution nouvelle**

La présente proposition s'inscrit dans une démarche de modernisation de la Constitution actuelle, initiée par la proposition de révision n°6030 déposée en 2009 et instruite par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle pendant près de dix ans.

Or, le consensus atteint en juin 2018 après une quinzaine d'années de travaux préparatoires ayant abouti au projet d'une nouvelle Constitution a été remis en question, de sorte qu'il a fallu s'accorder sur une feuille de route alternative par étapes.

Il a donc été convenu de revenir à l'idée d'origine de proposer une révision substantielle de la Constitution actuelle au lieu d'élaborer une toute nouvelle Constitution.

Sur base d'un accord politique entre la majorité des partis, il a été retenu que :

- Il existe une volonté commune d'actualiser le texte constitutionnel, le statu quo n'étant pas une option ;
- Les propositions de modernisation tiennent compte dans une large mesure du travail effectué au cours des quinze dernières années, des avis et de la consultation des citoyens « Àr Virschléi » ;
- Il est procédé à une révision de la Constitution actuelle par étapes et par blocs, et en fonction des priorités arrêtées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ;
- Une liste provisoire de révisions ponctuelles faisant l'objet d'un large consensus a été arrêtée en commission ;
- Les révisions constitutionnelles à venir s'inscrivent dans un processus ouvert, de sorte que de nouvelles propositions pourront être formulées en cours de route sous condition d'un large consensus.



Une première étape a d'ores et déjà été marquée par le dépôt, le 12 mai 2020, de la proposition de révision n°7575 du Chapitre VI. de la Constitution ayant trait au fonctionnement de la justice.

La publication du rapport « Waringo » en date du 31 janvier 2020 a constitué une autre étape importante, dans la mesure où certaines conclusions de ce rapport avaient déjà été retenues par la proposition de révision n°6030 et reprises dans la présente proposition de révision. La proposition de révision entend ainsi attribuer à l'administration du Chef de l'Etat la personnalité juridique. Il appartiendra au Grand-Duc d'organiser son administration en tenant compte de l'intérêt public.

\*

## A. OBJET DE LA PROPOSITION DE REVISION

La présente proposition de révision s'inscrit dans ce processus et représente la deuxième étape de la réforme fondamentale de la Constitution, entamée par le chapitre consacré à la Justice.

Elle concerne les chapitres dédiés à l'organisation de l'Etat, son territoire, ses habitants, au Chef de l'Etat, à la monarchie constitutionnelle, au Gouvernement, aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses, aux communes, ainsi qu'aux dispositions générales et transitoires.

La proposition de révision n'entend pas opérer un changement brutal ou une cassure avec le texte constitutionnel actuel qu'elle adapte en maintenant une partie importante des dispositions.

Elle a comme ambition de donner plus de cohérence au texte de la Constitution en regroupant certaines dispositions, en modernisant le texte et en éliminant des formulations qui ne semblent plus en phase avec un Etat démocratique moderne.

C'est ainsi que le premier chapitre de la proposition de révision de la Constitution regroupe les principaux éléments constitutifs de l'Etat luxembourgeois, à savoir l'organisation étatique, le siège de la souveraineté qui réside dans la Nation, la population et le territoire, qui sont actuellement dispersés à d'autres endroits du texte constitutionnel.

La langue luxembourgeoise, jusqu'ici ignorée par la loi fondamentale, fait son entrée dans notre Constitution, tout comme notre vocation au multilinguisme. A côté de la langue, il est proposé d'y ancrer aussi le drapeau, les armoiries de l'Etat ainsi que l'hymne national.

Il a été retenu d'affirmer clairement l'adhésion du Luxembourg au processus d'intégration européenne.

Le texte consacre la Ville de Luxembourg comme siège des institutions constitutionnelles, ce qui va au-delà du périmètre actuel ne mentionnant la ville que comme siège du Gouvernement.

Ce sont surtout les dispositions relatives au Grand-Duc, notre Chef de l'Etat, qui connaissent les modifications formelles les plus substantielles, même si le rôle réel du Grand-Duc ne changera guère.

Le texte souligne que le Chef de l'Etat exerce le pouvoir exécutif conjointement avec le Gouvernement.

Il exerce une fonction essentiellement symbolique et protocolaire, alors que la responsabilité politique des actes du Grand-Duc est assurée par les membres du Gouvernement.

Elément important, en ligne avec le rapport « Waringo » sur l'organisation de la Cour Grand-Ducale, la proposition de révision entend attribuer à l'administration du Chef de l'Etat la personnalité juridique. Il appartiendra au Grand-Duc d'organiser son administration en tenant compte de l'intérêt public.

La proposition de révision, sous la section 2 du chapitre consacré au Grand-Duc, règle en détail l'ensemble des questions relatives à l'accession à la fonction de Chef de l'Etat, à sa régence et à son abdication.

Une large partie de ces règles sont actuellement déterminées par le Pacte de famille de la maison de Nassau du 30 juin 1783. Le présent texte propose 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.

La proposition de révision entend conférer au Gouvernement, qui constitue en fait l'organe politique déterminant du pouvoir exécutif, la place institutionnelle qui lui revient dans une démocratie parlementaire.

En ce qui concerne l'organisation du Gouvernement, elle incombera au Gouvernement lui-même, alors que la Constitution actuelle réserve ce pouvoir de façon formelle au Grand-Duc.

Si le nouveau texte ne comporte plus d'indication sur un nombre minimum de ministres, il entend ancrer la fonction du Premier Ministre comme « Primus inter pares ».

\*

## B. PRESENTATION DES CHAPITRES

### Chapitre I. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

Le Chapitre I de la proposition de révision de la Constitution regroupe les principaux éléments constitutifs de l'Etat luxembourgeois, à savoir l'organisation étatique, le siège de la souveraineté, la langue, la population, et le territoire.

Ce chapitre regroupe différentes dispositions qui sont actuellement dispersées à d'autres endroits du texte constitutionnel.

Les règles en vigueur relatives au Grand-Duc, Chef de l'Etat, sont concentrées au sein du Chapitre III du projet.

Le nouvel ordonnancement du texte constitutionnel est censé améliorer la structure et faciliter la compréhension ainsi que la lecture du texte.

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 que le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont expressément attribués par la Constitution.

Le texte 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 parlementaire fondé sur les droits de l'Homme.

La proposition de révision essaie de répondre avec précision à la question longtemps controversée des règles de la souveraineté en disposant que 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 pouvoirs de l'Etat.

La langue luxembourgeoise, jusqu'ici ignorée par la Constitution, est expressément désignée par le nouveau texte comme langue du pays. A côté de la langue, il est proposé d'ancrer dans la Constitution le drapeau, les armoiries de l'Etat ainsi que l'hymne national.

Le multilinguisme, basé sur le luxembourgeois, le français et l'allemand, est également ancré dans la proposition de révision qui maintient la question de l'emploi des langues dans le domaine réservé à la loi.

En s'inspirant des Constitutions allemande<sup>1</sup> et française<sup>2</sup>, il a été retenu d'affirmer clairement l'adhésion du Luxembourg au processus d'intégration européenne.

L'exercice des pouvoirs de l'Etat repose sur le principe de territorialité, ce qui est reflété par la deuxième section de ce chapitre.

Les dispositions relatives au territoire reprennent l'ensemble des dispositions en vigueur, en apportant quelques clarifications.

Le texte consacre la ville de Luxembourg comme siège des institutions constitutionnelles, ce qui va au-delà du périmètre actuel ne mentionnant la ville que comme le siège du Gouvernement.

1 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.* »

2 Loi fondamentale allemande, art. 23, paragraphe 1<sup>er</sup> : „ *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.* “

### Chapitre III. – Du Grand-Duc

Prises à la lettre, les attributions et les fonctions du Grand-Duc dans la Constitution actuelle apparaissent comme très étendues. En pratique cependant, les fonctions effectives du Grand-Duc sont surtout d'ordre représentatif. La proposition de révision reflète cette réalité, afin d'adapter le texte à la pratique constitutionnelle.

Le chapitre III 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. Afin de protéger la situation du monarque et d'assurer la stabilité de l'institution monarchique, le principe de l'inviolabilité de la personne du Grand-Duc est maintenu.

Les pouvoirs formels que le nouveau texte réserve au Chef de l'Etat ne peuvent être exercés qu'avec le contreseing ministériel et sous la responsabilité du ministre compétent.

Les dispositions en vigueur en matière d'état de crise, introduit par la révision constitutionnelle du 13 octobre 2017, est intégralement maintenu.

La proposition de révision de la Constitution maintient le droit du Grand-Duc de faire et de défaire les traités, le droit de prendre les mesures d'exécution des lois, le droit de grâce et le droit de conférer des titres de noblesses ainsi que des ordres civils et militaires.

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 appartient au Grand-Duc d'organiser son administration en tenant compte de l'intérêt public.

La proposition de révision 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 partie de ces règles sont actuellement déterminées par le Pacte de famille de la maison de Nassau du 30 juin 1783.

La proposition de révision intègre toutes les dispositions qui concernent le Chef de l'Etat dans le corps même de la Constitution au lieu de faire une référence au Pacte de famille de la Maison de Nassau, soit une convention d'ordre privé.

L'ancrage constitutionnel permettra de lever toute insécurité dans ce domaine.

Le Grand-Duc peut se faire représenter par un Lieutenant-Représentant. La formule du serment est précisée, et les personnes susceptibles d'être appelées à la lieutenance sont limitées à celles qui figurent dans l'ordre de succession.

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.

La proposition de révision règle deux cas de figure qui sont actuellement ignorés par la Constitution : 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 abdicqué.

La décision du Parlement doit se faire à la majorité qualifiée, le Conseil d'Etat entendu en son avis.

La proposition de révision de la 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 V. – Du Gouvernement du Grand-Duché

Une lecture littérale de la Constitution actuelle peut donner une impression erronée de l'organisation du pouvoir exécutif. Les dispositions actuelles décrivent essentiellement les relations du Gouvernement avec le Grand-Duc et laissent supposer que le Gouvernement participe à l'exercice du pouvoir exécutif sous l'autorité et le contrôle du Grand-Duc.

La proposition de révision de la 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 n'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 la proposition de texte ne comporte plus d'indication sur un nombre minimum de ministres, elle 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.

La proposition de révision consacre la pratique des questions de confiance respectivement 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.

La proposition de révision de la 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.

En revanche, 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 phase qui précède la nomination du Gouvernement, qui a notamment trait à la désignation d'un informateur ou formateur, n'est pas formellement réglée.

## Chapitre VII. – De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat

Il est proposé de réorganiser le chapitre VII en modifiant l'intitulé et en le subdivisant en trois sections. La section 1<sup>re</sup> a trait à la force publique et reprend les dispositions actuelles des articles 96 et 97. L'article 97 est complété, suite à une critique de la Commission de Venise, afin de prévoir un dispositif constitutionnel qui prévoit une autorisation de la Chambre des Députés pour faire intervenir des forces luxembourgeoises à l'étranger.

La section 2 « Des Finances » reprend les articles 112 à 155 de la proposition de révision n°6030. 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.

Il est introduit une nouvelle section 3 qui a trait aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses.

Dans la Constitution actuelle, les relations entre l'Etat et les communautés religieuses sont définies à différents endroits. En plus de la consécration de la liberté de religion comme liberté publique, le texte constitutionnel dispose encore que le mariage civil devra précéder la bénédiction nuptiale et règle en détail l'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs de culte. Le texte constitutionnel actuel oblige 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 représentés à 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, que cette proposition de texte a été formulée.

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.

Suite à l'introduction de ce nouveau chapitre, les articles 22 et 106 de la Constitution actuelle pourront être abrogés.

## Chapitre IX. – Des communes

Le chapitre IX 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 X . – Des établissements publics et des organes professionnels

Il est proposé de compléter le chapitre X de la Constitution actuelle, qui traite uniquement des établissements publics, en consacrant les organes professionnels. Ces derniers comprennent d'une part les chambres professionnelles et d'autre part les organes des professions libérales. Il est précisé que le regroupement des dispositions relatives aux dites personnes juridiques sous un même chapitre fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat.

Il importe dans ce contexte de relever que la Constitution actuelle ne mentionne pas les 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 », il est proposé de reconnaître, 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 sur la proposition de révision n°6030 : « 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 sur base de la Constitution, le législateur dispose de plus de latitude en ce qui concerne les organes représentatifs des professions libérales. Il peut, sans y être obligé, les doter de la personnalité juridique.

#### Chapitre XI. – Dispositions générales

Les principaux changements concernent les points suivants :

- L'article 109 actuel a été transféré sous le Chapitre I en tant que nouvel article 8 ;
- A l'article 112, qui reprend l'article 110 actuel, il est proposé de modifier le serment pour les fonctionnaires publics afin de refléter clairement le respect du fonctionnaire vis-à-vis de l'Etat de droit et en abandonnant toute référence au Grand-Duc.

Les articles 111 à 115 actuels sont renumérotés et maintenus dans leur teneur actuelle.

#### Chapitre XII. – Dispositions transitoires et supplémentaire

La proposition de révision entend principalement procéder aux modifications suivantes :

- Afin de lever toute ambiguïté juridique, il est précisé que les règles de succession au trône décrites à l'article 44 ne s'appliqueront pas rétroactivement, mais pour la première fois à la succession du Grand-Duc Henri.
- Vu le nouveau régime de responsabilité des membres du Gouvernement défini sous le Chapitre V, l'article 116 actuel pourra être abrogé ;
- Etant donné que la proposition de révision n°7575 propose d'intégrer la teneur de l'article 118 actuel dans le chapitre consacré à la Justice, l'article 118 pourra être supprimé.
- En raison de l'introduction d'un nouveau chapitre X consacré aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses, l'article 119 actuel pourra être supprimé.

Les articles 117 et 120 actuels sont maintenus dans leur teneur actuelle.

\*

## **TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION**

**Art. 1<sup>er</sup>. Le chapitre I<sup>er</sup> est libellé comme suit :**

**« Chapitre I<sup>er</sup>.– De l’Etat, de son territoire et de ses habitants**

**Section 1<sup>re</sup> – De l’Etat, de sa forme politique et de la souveraineté**

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le Grand-Duché de 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. 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-

**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. »

**Art. 2. Le chapitre II est modifié comme suit :**

**(1) Il est inséré un article 10ter libellé comme suit :**

« **Art. 10ter.** Tout non-luxembourgeois 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. »

**(2) Les articles 21, 22 et 29 sont abrogés.**

**Art. 3. Le chapitre III est libellé comme suit :**

**« Chapitre III.– Du Grand-Duc**

**Section 1<sup>re</sup> – De la fonction du Chef de l’Etat**

**Art. 32.** (1) 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.

(2) Le Grand-Duc n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois. Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

**Art. 33.** (1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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.

(4) 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.

**Art. 34.** Le Grand-Duc fait et défait 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.

Les traités secrets sont abolis.

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. 35.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 3 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. 36.** 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, 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.

**Art. 37.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre.

**Art. 38.** 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 loi.

**Art. 39.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

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

**Art. 41.** (1) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du Gouvernement.



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

**Art. 42.** Le Grand-Duc, 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 Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 43.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

## Section 2 – De la monarchie constitutionnelle

**Art. 44.** (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) 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.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 45.** (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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 46.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles ».

**Art. 47.** 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 45 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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.

Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.

**Art. 48.** Si le Grand-Duc 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 abdicqué.

**Art. 49** 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. 4.** Le chapitre V est libellé comme suit :

**« Chapitre V.– Du Gouvernement**

**Art. 76.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat .

**Art. 77.** 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 Grand-Duc 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. »

**Art. 78.** 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. 79.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.** Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.** 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. 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 Grand-Duc .

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

**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 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.

(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. »

**Art. 5. Le chapitre VII est libellé comme suit :**

**« Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

**Section 1<sup>re</sup>. De la Force publique**

**Art. 96.** Tout ce qui concerne la force publique est réglé par la loi.

**Art. 97.** Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

**Section 2.– Des Finances**

**Art. 98.** (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) Hormis 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.** (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. 100.** 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. 101.** (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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

### Section 3 – Des relations entre l’Etat et les communautés religieuses

**Art. 102.** 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. »

**Art. 6. Le chapitre IX est libellé comme suit :**

#### Chapitre IX – Des communes

**Art. 103.** (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. 104.** (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. 105.** (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. 106.** 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. 107.** (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. 108.** 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. 109.** 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.

**Art. 7. Le chapitre X est libellé comme suit :**

#### « Chapitre X.– Des établissements publics de l’Etat et des organes professionnels

**Art. 110.** (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. 111.** (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 34. »

**Art. 8. Le chapitre XI est libellé comme suit :**

**« Chapitre XI. – Dispositions générales**

**Art.112.** (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi ; elle en détermine la formule.

(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant :

« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »

**Art.113.** 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. 114.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 115.** 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 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. 116.** 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. 9. Le chapitre XII est libellé comme suit :**

**« Chapitre XII. – Dispositions transitoires et supplémentaires**

**Art. 117.** Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau .

**Art. 118.** Jusqu'à la promulgation des lois et règlements prévus par la Constitution, les lois et règlements en vigueur continuent à être appliqués. »

**Art. 10. Mise en vigueur**

(1) La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

(3) Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

\*

**COMMENTAIRE DES ARTICLES***Article 1 – Chapitre I<sup>er</sup>. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants**Intitulé du chapitre I<sup>er</sup>*

Dans l'intitulé du chapitre I<sup>er</sup>, la référence au Grand-Duc est remplacée par celle aux habitants. En effet, il est proposé de regrouper toutes les dispositions concernant le Grand-Duc sous le chapitre III, alors que le chapitre I<sup>er</sup> se limite à l'Etat, son territoire et ses habitants.

*Section 1*

Il est introduit une subdivision en deux sections.

La section 1 a trait à l'Etat, à sa forme politique et à la souveraineté, alors que la section 2 regroupe toutes dispositions relatives au territoire.

*Article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> maintient le libellé de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution actuelle.

*Article 2*

L'article 2 reprend, dans la première phrase de l'alinéa premier, le libellé de l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution actuelle.

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 1<sup>er</sup>, 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.

*Article 3*

L'article 3 reprend la première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>3</sup>. 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. Il est entendu que le transfert de l'exercice de pouvoirs de l'Etat intervient par traité approuvé par une loi adoptée à la majorité qualifiée. 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*

La section 2 regroupe toutes les dispositions relatives au 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<sup>4</sup> 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

3 – 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<sup>er</sup> : „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.“

4 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 81<sup>e</sup> réunion (11-12 décembre 2009), point 26.

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.

#### *Article 2*

Il est proposé d'abroger les articles 21, 22 et 29.

En effet, suite à l'insertion d'un nouvel article consacré aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses, les articles 21 et 22 actuels deviennent superflus et peuvent être abrogés.

Quant à l'article 29, il peut être abrogé suite au transfert de sa teneur sous le Chapitre Ier, sous le nouvel article 4.

#### *Article 3 – Chapitre III. – Du Grand-Duc*

##### *Section 1*

La section 1 a trait à la fonction du Chef de l'Etat, alors que la section 2 concerne la monarchie.

##### *Article 32*

###### *Paragraphe 1*

Les alinéas 1<sup>er</sup> 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.

###### *Paragraphe 2*

L'alinéa 1<sup>er</sup> 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.

###### *Paragraphe 3*

Le paragraphe 3 reproduit la disposition de l'article 45 de la Constitution actuelle.

##### *Article 33*

###### *Paragraphe 1*

Le paragraphe 1 reproduit la disposition de l'article 36 de la Constitution actuelle.

###### *Paragraphes 2*

Le paragraphe 2 reprend le paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution actuelle.

###### *Paragraphes 3 et 4*

Le paragraphe 3 et 4 proposent d'introduire une disposition destinée à faciliter la mise en œuvre des actes juridiques de l'Union européenne.

##### *Article 34*

L'article 34 actuel reprend l'article 37 actuel sauf les deux derniers alinéas.

Les dispositions de l'alinéa 5 de la Constitution actuelle, sont désormais inscrites à l'article 6.

La disposition actuelle sur la déclaration de guerre a été remplacée par une disposition sur l'intervention des forces armées sous l'article 97.

##### *Article 35*

L'article 35 reprend l'article 76, alinéa 2 de de la Constitution actuelle.

##### *Article 36*

L'article 36 reprend le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution actuelle.

##### *Articles 37 et 38*

Les articles 37 et 38 reprennent les articles 34 et 35 de la Constitution actuelle sont repris tels quels.



*Article 39*

L'article 39 reprend essentiellement la disposition de l'article 38 de la Constitution actuelle.

*Article 40*

L'article 40 reprend essentiellement la disposition actuelle, tout en limitant le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale.

*Article 41*

## Paragraphe 1

Le dernier alinéa de l'article 37 actuel est remplacé par une nouvelle disposition selon laquelle le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée, assurant ainsi un lien entre le Chef de l'Etat et l'armée. La formulation proposée reflète mieux la pratique que celle actuellement inscrite à l'article 37<sup>5</sup>. Afin de souligner cette réalité, il est précisé, dans une deuxième phrase que le commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du Gouvernement.

## Paragraphe 2

Le paragraphe 2 reprend la teneur de l'article 41 de la Constitution actuelle.

*Article 42*

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 42 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 étendue 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 permet 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.

*Article 43*

L'article 43 reprend l'article 44 de la Constitution actuelle.

*Section 2. – De la monarchie constitutionnelle**Article 44*

La disposition du paragraphe 1<sup>er</sup> 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

<sup>5</sup> Le Grand-Duc commande la force armée.

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 44 doit être mis en relation avec les dispositions du dernier chapitre concernant notamment la mise en application des dispositions de l'article 44, paragraphe 3. 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 1<sup>er</sup>, 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 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.

Le paragraphe 4 prévoit les formalités à respecter en cas d'abdication.

#### *Article 45*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de 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 abdicé 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 1<sup>er</sup> 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 46*

L'article 46 prévoit le maintien de la fonction de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc, prévue par l'article 42 de la Constitution actuelle. La formule du serment est également précisée.

A la différence de l'article 42 actuel, les personnes susceptibles d'être appelées à la lieutenance sont limitées à celles qui figurent dans l'ordre de succession.

#### *Article 47*

L'article 47 regroupe plusieurs dispositions qui ont trait à la régence.

L'alinéa 1<sup>er</sup> 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 47.

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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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 48*

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 48 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 abdicé.

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 49*

L'article 49 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 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.

### *Article 4 – Chapitre V.– Du Gouvernement*

#### *Article 76*

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 76 dispose que le Gouvernement dirige la politique générale du pays.

#### *Article 77*

L'alinéa 1<sup>er</sup> 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.

#### *Article 78*

L'article 78 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 79*

L'article 79 a trait à l'exercice des attributions des membres du Gouvernement qui est soit individuel, soit collectif. L'action du Gouvernement s'exerce collégalement 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.

#### *Article 80*

L'article 80 définit les attributions générales du Premier ministre.

*Article 81*

L'article 81 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 70 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 82*

L'article 82 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 1<sup>er</sup> 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 déterminant les pouvoirs du Gouvernement démissionnaire qui continue provisoirement à conduire la politique générale.

### *Article 83*

L'article 83 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<sup>er</sup> 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'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.

*Article 5 – Chapitre VII. – De certaines dispositions relatives à l’administration de l’Etat*

Il est proposé de réorganiser le chapitre VII en modifiant l’intitulé et en le subdivisant en trois sections concernant la force publique, les finances et les relations entre l’Etat et les communautés religieuses.

*Section 1<sup>re</sup>. De la Force publique*

*Article 96*

A l’article 96, le terme « force armée » est remplacée par celui de « force publique », de manière à viser l’ensemble de la force publique constituée de l’armée et du corps de la police grand-ducale.

*Article 97*

Vu que l’article 96 vise désormais l’ensemble de la force publique, la disposition actuelle de l’article 97 est devenue superfétatoire.

En réponse à une critique de la Commission de Venise, il est proposé de prévoir à l’article 97 un dispositif constitutionnel qui prévoit une autorisation de la Chambre des Députés pour faire intervenir des forces luxembourgeoises à l’étranger. 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.

*Section 2.– Des Finances*

*Article 98*

L’article 98 regroupe en un seul article les dispositions des articles 99, 1<sup>re</sup> phrase, 100, 101 et 102 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> reprend les dispositions des articles 99, 1<sup>re</sup> phrase, et 101, 2<sup>de</sup> phrase.

Le paragraphe 2 reprend l’article 100 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 3 reprend l’article 102 de la Constitution actuelle.

*Article 99*

L’article 99 reprend les dispositions des articles 99, 2<sup>de</sup> à 7<sup>e</sup> phrases, et 103 de la Constitution actuelle.

*Article 100*

L’article 100 reprend l’article 104 de la Constitution actuelle.

*Article 101*

L’article 101 reprend l’article 105 de la Constitution actuelle.

*Section 3.– Des relations entre l’Etat et les communautés religieuses*

Il est introduit une nouvelle section 3 qui traite des relations entre l’Etat et les communautés religieuses.

*Article 102*

L’article 102 fait Etat 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.

#### *Article 6 – Chapitre IX – Des communes*

##### *Article 103*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> reprend le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 107 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 2 reprend la première phrase du paragraphe 5 de l'article 107 précité.

##### *Article 104*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> 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 105*

L'article 105 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 1<sup>er</sup>a trait aux impôts et taxes prélevés au profit des communes.

Le paragraphe 2 reprend la 1<sup>re</sup> 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 106*

L'article 106 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 107*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> reprend l'article 108 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 2 reprend la 2<sup>de</sup> phrase du paragraphe 5 de l'article 107 de la Constitution actuelle.

##### *Article 108*

Cette disposition traite de la possibilité de créer des établissements publics communaux ou intercommunaux.

##### *Article 109*

L'article 109 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 ».

#### *Article 7 – Chapitre X – Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels*

Le titre du chapitre X est complété pour intégrer les organes professionnels.



*Article 110*

L'article 103 règle les conditions de la création légale des établissements publics de l'Etat (paragraphe 1<sup>er</sup>), des chambres professionnelles (paragraphe 2) et des organes représentatifs des professions libérales (paragraphe 3).

*Article 111*

Selon le paragraphe 1<sup>er</sup>, 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.

*Article 8 – Chapitre XI. – Dispositions générales**Article 112*

Il est proposé de préciser le serment prêté par les fonctionnaires publics.

*Articles 113 à 116*

Les articles 113 à 116 reprennent les articles 112 à 115 de la Constitution actuelle.

*Article 9 – Chapitre XII. – Dispositions transitoires et supplémentaires**Article 117*

Afin de lever toute ambiguïté juridique, il est précisé que les règles de succession au trône décrites à l'article 44 de la proposition de révision ne s'appliqueront pas rétroactivement, mais pour la première fois à la succession du Grand-Duc Henri.

Vu le nouveau régime de responsabilité des membres du Gouvernement défini à l'article 83 sous le Chapitre V, l'article 116 actuel pourra être supprimé.

Etant donné que la proposition de révision n°7575 propose d'intégrer la teneur de l'article 118 actuel dans le Chapitre consacré à la Justice, l'article 118 pourra être abrogé.

En raison de l'introduction d'un nouveau chapitre X consacré aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses, l'article 119 actuel pourra être abrogé.

*Article 118*

L'article 118 reprend l'article 120 actuel .

*Art. 10. Mise en vigueur*

Le paragraphe 1 fixe l'entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de révision. Il est proposé d'opter pour un délai suffisamment long pour permettre de procéder à toutes les modifications législatives et réglementaires qui s'imposent.

Le paragraphe 2 reprend la règle classique de l'abrogation du droit antérieur contraire, c'est-à-dire que les nouvelles dispositions l'emportent sur toutes les règles antérieures.

Dans un souci de sécurité juridique, le paragraphe 3 règle le sort des titulaires de fonctions publiques en place suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. 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.

Luxembourg, le 17 novembre 2020

M. Mars DI BARTOLOMEO

M. Léon GLODEN

Mme Simone BEISSEL

M. Charles MARGUE

**TEXTE COORDONNE****TEXTE DE LA CONSTITUTION DU GRAND-DUCHE DE Luxembourg  
(tenant compte de la PPR 7414B)**

du 17 octobre 1868,

(Mém. 23 du 22 octobre 1868, p. 220)

telle qu'elle a été modifiée par les révisions des

15 mai 1919	(Mém. 33 du 16 mai 1919, p. 529),
28 avril 1948	(Mém. 28 du 28 avril 1948, p. 649),
6 mai 1948	(Mém. 30 du 10 mai 1948, p. 685),
15 mai 1948	(Mém. 32 du 19 mai 1948, p. 717),
21 mai 1948	(Mém. 35 du 29 mai 1948, p. 797),
27 juillet 1956	(Mém. 41 du 20 août 1956, p. 927),
25 octobre 1956	(Mém. 52 du 3 novembre 1956, p. 1151),
27 janvier 1972	(Mém. A – 5 du 28 janvier 1972, p. 134; doc. parl. 1462),
13 juin 1979	(Mém. A – 55 du 9 juillet 1979, p. 1104 et 1105, doc. parl. 2173),
25 novembre 1983	(Mém. A – 100 du 1er décembre 1983, p. 2181, 2182 et 2183; doc. parl. 2703; Rectificatif: Mém. A – 107 du 19 décembre 1983, p. 2280),
20 décembre 1988	(Mém. A – 67 du 21 décembre 1988, p. 1273; doc. parl. 3230),
31 mars 1989	(Mém. A – 21 du 14 avril 1989, p. 259 et 260; doc. parl. 3232 et 3238),
20 avril 1989	(Mém. A – 27 du 11 mai 1989, p. 535; doc. parl. 3234),
13 juin 1989	(Mém. A – 46 du 10 juillet 1989, p. 857, 858, 859 et 860; doc. parl. 3227, 3228, 3229, 3231, 3233, 3236),
16 juin 1989	(Mém. A – 46 du 10 juillet 1989, p. 860; doc. parl. 3237),
19 juin 1989	(Mém. A – 46 du 10 juillet 1989, p. 861; doc. parl. 3235),
23 décembre 1994	(Mém. A – 116 du 24 décembre 1994, p. 2732 et 2733; doc. parl. 3981),
12 juillet 1996	(Mém. A – 45 du 12 juillet 1996, p. 1318; doc. parl. 4152 et 4153),
12 janvier 1998	(Mém. A – 2 du 20 janvier 1998, p. 10, 11 et 12; doc. parl. 3895, 3922, 3908, 3912, 3913 et 3925),
29 avril 1999	(Mém. A – 49 du 5 mai 1999, p.1174; doc. parl. 3923A et 3900),
2 juin 1999	(Mém. A – 63 du 8 juin 1999, p. 1412; doc. parl. 3897, 3898, 3903, 3904, 3905 et 4531),
8 août 2000	(Mém. A – 83 du 25 août 2000, p. 1965; doc. parl. 4634),
18 février 2003	(Mém. A – 29 du 21 février 2003, p. 444; doc. parl. 5035),
19 décembre 2003	(Mém. A – 185 du 31 décembre 2003, p. 3969; doc. parl. 4765),
26 mai 2004	(Mém. A – 81 du 7 juin 2004, p. 1164; doc. parl. 3924),
26 mai 2004	(Mém. A – 81 du 7 juin 2004, p. 1164; doc. parl. 5039 et 5047),
19 novembre 2004	(Mém. A – 186 du 25 novembre 2004, p. 2784; doc. parl. 4754),
21 juin 2005	(Mém. A – 87 du 24 juin 2005, p. 1638; doc. parl. 5414),
1er juin 2006	(Mém. A – 100 du 14 juin 2006, p. 1826; doc. parl. 4939 et 4285),
13 juillet 2006	(Mém. A – 124 du 19 juillet 2006, p. 2140; doc. parl. 3923B),
29 mars 2007	(Mém. A – 48 du 30 mars 2007, p. 842; doc. parl. 3923C),
24 octobre 2007	(Mém. A – 192 du 29 octobre 2007, p. 3466; doc. parl. 5596),
31 mars 2008	(Mém. A – 37 du 2 avril 2008, p. 600; doc. parl. 5673),
23 octobre 2008	(Mém. A – 213 du 28 décembre 2008, p. 3184; doc. parl. 5672),

23 octobre 2008	(Mém. A – 213 du 28 décembre 2008, p. 3184; doc. parl. 5595),
12 mars 2009	(Mém. A – 43 du 12 mars 2009, p. 586; doc. parl. 5967),
18 octobre 2016	(Mém. A – 215 du 20 octobre 2016, p. 4026; doc. parl. 6894),
13 octobre 2017	(Mém. A – 908 du 16 octobre 2017; doc. parl. 6938).
6 décembre 2019	(Mém. A – 831 du 10 décembre 2019; doc. parl. 7474A).
15 mai 2020	(Mém. A – 406 du 15 mai 2020; doc. parl. 7414B).

\*

## TEXTE COORDONNE

### Chapitre I<sup>er</sup>. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

#### Section 1<sup>re</sup> – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté

**Art. 1<sup>er</sup>. Le Grand-Duché de 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. 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**

**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.**

### Chapitre II. – Des libertés publiques et des droits fondamentaux

**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.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

**Art. 10.** (...) (abrogé par la révision du 23 octobre 2008)

**Art. 10bis.** (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

(2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires ; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois.

**Art. 10ter. Tout non-luxembourgeois 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. 11.** (1) L'Etat garantit les droits naturels de la personne humaine et de la famille.

(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.

(3) L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.

(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.

(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.

(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.

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.

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. 11bis.** 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.

**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. 13.** 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. 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. 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. 17.** La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.

**Art. 18.** La peine de mort ne peut être établie.

**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. 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. 21<sup>6</sup>.** Abrogé

**Art. 22<sup>7</sup>.** Abrogé

**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.

Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.

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.

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. 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. 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. 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. 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. 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 29.** Abrogé

**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.

<sup>6</sup> **Art. 21.** Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.

<sup>7</sup> **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.

**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.

### Chapitre III.– Du Grand-Duc

#### Section 1<sup>re</sup> – De la fonction du Chef de l'Etat

**Art. 32. (1)** 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.

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

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

**Art. 33. (1)** Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

**(2)** Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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.

**(4)** 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.

**Art. 34.** Le Grand-Duc fait et défait 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.

Les traités secrets sont abolis.

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. 35.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 3 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. 36.** 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, 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.

Art. 37. Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre.

Art. 38. 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 loi.

Art. 39. Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

Art. 40. Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher de privilège.

Art. 41. (1) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du Gouvernement.

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

Art. 42. Le Grand-Duc, 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 Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

Art. 43. Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

## Section 2 – De la monarchie constitutionnelle

Art. 44. (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) 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.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

Art. 45. (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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 46. Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles. »**

**Art. 47. 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 45, 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.**

**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.**

**Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.**

**Art. 48. Si le Grand-Duc 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 abdicqué.**

**Art. 49. 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.**

#### **Chapitre IV.- De la Chambre des Députés**

**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. 51.** (1) Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire.

(2) L'organisation de la Chambre est réglée par la loi.

(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.

(4) L'élection est directe.

(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.

(6) 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.

(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. 52.** 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.

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.

**Art. 53.** Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles :

- 1° les condamnés à des peines criminelles ;
- 2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation ;
- 3° les majeurs en tutelle.

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.

**Art. 54.** (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.

(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. 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. 56.** Les députés sont élus pour cinq ans.

**Art. 57.** (1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

(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. »

(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre.

**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. 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. 60.** A chaque session, la Chambre 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. 62.** 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 ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

**Art. 63.** (...) (*abrogé par la révision du 26 mai 2004*)

**Art. 64.** La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

**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. 66.** La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

**Art. 67.** Il est interdit de présenter en personne des pétitions à la Chambre.

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.

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. 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. 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. 70.** La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

**Art. 71.** Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché.

**Art. 72.** (1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.

(2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement ; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés.

(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. 73.** (...) (abrogé par la révision du 12 janvier 1998)

**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. 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.

### Chapitre V.– Du Gouvernement

**Art. 76.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat .

**Art. 77.** 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 Grand-Duc 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. »

**Art. 78.** 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. 79.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.** Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.** 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. 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 Grand-Duc .

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

**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 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.**

**(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 Vbis.– 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.

### **Chapitre VI.– De la Justice**

**Art. 84.** Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

**Art. 85.** Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, 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. 87.** Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure 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. 89.** Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

**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.** 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.

**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.

**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. 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.

**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.

(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.

(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.

(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. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

## Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat

### Section 1<sup>re</sup>. De la Force publique

Art. 96. Tout ce qui concerne la force publique est réglé par la loi.

Art. 97. Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

### Section 2.– Des Finances

Art. 98. (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) Hormis 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. (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. 100. 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. 101. (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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

### Section 3 – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses

Art. 102. 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 IX.– Des Communes

Art. 103. (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. 104. (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. 105. (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. 106. 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. 107. (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. 108. 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. 109. 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 X.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels

Art. 110. (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. 111. (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 34.

#### Chapitre XI. – Dispositions générales

Art.112. (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi ; elle en détermine la formule.

(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant :

« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »

Art.113. 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. 114. Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

Art. 115. 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.

Nulla 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.

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. 116. 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.

#### Chapitre XII. – Dispositions transitoires et supplémentaires

Art. 117. Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau .

Art. 118. Jusqu'à la promulgation des lois et règlements prévus par la Constitution, les lois et règlements en vigueur continuent à être appliqués.



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7700/01

N° 7700<sup>1</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION****des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\* \* \*

**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**

(1.2.2021)

L'objet de la proposition sous avis s'inscrit dans la volonté de réviser, par étapes, mais de manière substantielle, la Constitution, et ce, suite à l'abandon du projet de refonte de la Constitution, initié en 2009 avec le dépôt de la proposition de révision n°6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Tout comme à l'occasion de la précédente proposition – dans le cadre de laquelle les chambres professionnelles avaient émis deux avis communs<sup>1</sup> – elles souhaitent à nouveau faire valoir leur position conjointement, en émettant un nouvel avis commun.

\*

Ainsi qu'elles l'avaient relevé dans leurs précédents avis communs, les chambres professionnelles observent que dès leur création, elles se sont vu attribuer deux prérogatives essentielles, à savoir un droit d'initiative, ainsi qu'une mission consultative dans le cadre du processus législatif, dans le but de contribuer à garantir la paix sociale. Il s'agissait en effet de pouvoir faire entendre, à côté de la voix des citoyens, celle des personnes qui par leur activité économique sont le moteur de toute l'économie nationale, et contribuent à l'évolution sociale et politique du pays.

Par ailleurs, étant donné qu'elles regroupent, représentent et agissent en faveur de toutes les personnes physiques et morales à travers toutes les catégories socioprofessionnelles actives au Luxembourg, l'importance de leur représentativité est incontestable. Toutes les personnes actives, mais aussi leurs professions, sont ainsi représentées directement dans le processus législatif du pays et y participent directement. Ce processus constitue encore de nos jours un élément important en termes de cohésion sociale pour le pays et apparaît de manière d'autant plus visible à l'occasion des discussions qui ont lieu notamment dans le cadre du dialogue social.

Il convient encore de rappeler que 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 et/ou qui ne résident pas au Grand-Duché de Luxembourg, ce qui, dans la deuxième hypothèse, est essentiellement le cas des travailleurs frontaliers.

Pour toutes 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, corps de règles qui constitue la règle suprême dans l'ordre juridique de chaque pays.

<sup>1</sup> Il est renvoyé à l'avis des chambres professionnelles du 7 mars 2013 et à l'avis des chambres professionnelles du 20 juillet 2015.

Les chambres professionnelles se félicitent dès lors que la réflexion d’ancrage constitutionnel des chambres professionnelles, entamée en 1989 par le Conseil économique et social dans son avis du 28 février 1989 – partagée plus récemment par le Conseil d’Etat, qui s’est également prononcé en faveur de cette approche – ait été concrétisée, d’abord dans la proposition n°6030 mentionnée ci-avant, et actuellement, dans la nouvelle proposition faisant l’objet du présent avis.

Les dispositions du chapitre de la proposition qui les concernent plus particulièrement, intitulé

« *Chapitre X.– Des établissements publics de l’Etat et des organes professionnels* » sont libellées comme suit :

« *Art. 110. (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. 111. (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 34. »*

Les chambres professionnelles seraient ainsi mentionnées dans la Constitution avec la précision qu’elles jouissent de la personnalité juridique.

Les chambres professionnelles observent que le libellé des dispositions est identique à celui faisant l’objet des amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 24 novembre 2016 (document parlementaire n° 6080/18).

Aussi, hormis un amendement opéré suite à la modification du paragraphe 3 de l’article 32 de la Constitution en date du 18 octobre 2016, les dispositions sous avis sont identiques à celles sur lesquelles les chambres professionnelles s’étaient prononcées lors de leur second avis commun précité.

Les chambres professionnelles confirment qu’elles peuvent dès lors marquer leur accord avec cette proposition, 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, leur garantissant ainsi le pouvoir d’adopter des règlements entre autres en vue de pouvoir garantir leur auto-financement.

Si elles n’entendent pas réitérer les observations qu’elles avaient formulées dans leurs précédents avis et qui sont toujours d’actualité, les chambres professionnelles souhaitent néanmoins revenir plus particulièrement sur un aspect qui leur tient à cœur.

De l’avis des chambres professionnelles, la Constitution doit en effet prévoir l’existence même des chambres professionnelles et non se contenter de laisser à la loi le choix de les créer ou non.

Au paragraphe 2 de l’article 110 projeté, libellé actuellement comme suit :

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

le caractère purement facultatif de créer des chambres professionnelles ne reflète pas suffisamment, à leurs yeux, l’importance des chambres professionnelles. Au-delà de cela, les termes « *peut créer* » risquent le cas échéant de susciter des questionnements, respectivement d’être mal interprétés. Par conséquent, et eu égard aux arguments de légitimité d’ancrage des chambres professionnelles dans la Constitution, qui ont été brièvement rappelés au début du présent avis, les chambres professionnelles proposent de libeller de manière plus affirmée la création des chambres professionnelles, en remplaçant au paragraphe 2 de l’article 110 projeté, les termes « *peut créer* » par « *crée* ». Ceci n’enlève rien à la mission consultative, ni au droit d’initiative des chambres selon lequel 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 », cette dernière étant soumise à ses propres règles de fonctionnement.*

\*

Après consultation de leurs ressortissants, les chambres professionnelles saluent la proposition de révision sous réserve des propositions de modification faites dans le présent avis.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7700/02

N° 7700<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION**

des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (25.2.2021).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	2

\*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(25.2.2021)

Monsieur le Président,

À la demande du Premier Ministre, Ministre d'État, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de révision de la Constitution sous rubrique.

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

*Le Ministre aux Relations  
avec le Parlement,*  
Marc HANSEN

\*



## PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

### CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES

Si notre Constitution de 1868 a subi de nombreuses modifications au cours de son existence, les débuts des travaux relatifs à une révision de la Constitution remontent à l'année 2009, au dépôt par l'honorable député M. Paul-Henri Meyers de la proposition de révision n°6030, de sorte que le processus de révision pour doter le Grand-Duché d'un texte constitutionnel plus moderne, reflétant la réalité politique et constitutionnelle du pays, se poursuit depuis plus d'une décennie sans avoir abouti.

Le Gouvernement se félicite qu'avec le dépôt de la proposition de révision n° 7700, qui englobe sept chapitres de la Constitution et qui représente ainsi le « bloc » de révision le plus volumineux par rapport aux trois autres, une étape importante dans ce processus a finalement pu être franchie de sorte que la révision de la Constitution puisse bientôt être finalisée.

Tout au long des années que perdurent les travaux de révision, le texte sous objet a évolué et subi des modifications et adaptations régulières, non seulement en fonction d'un long processus de consultation et d'échanges au sein de la commission parlementaire mais également en fonction du changement des circonstances politiques. Ainsi, dans un contexte politique différent d'il y a dix ans, le Gouvernement peut être amené à amender sa position par rapport à certaines dispositions, voire émettre des observations à l'égard d'autres dispositions à propos desquelles il n'avait à un stade précédent.

#### Chapitre I. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

##### Section 1<sup>re</sup> – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté

Tout d'abord, le Gouvernement salue que la Constitution commence avec un premier chapitre qui regroupe avec clarté et cohérence l'ensemble des éléments caractéristiques de l'État luxembourgeois, y compris ses valeurs et principes, son régime linguistique et ses symboles qui trouvent finalement une assise constitutionnelle. La consécration du terme de « monarchie constitutionnelle » à côté de celui de la « démocratie parlementaire » permet de disposer d'une définition complète du régime et de la forme politique du Grand-Duché de Luxembourg sans qu'il soit nécessaire de le déduire implicitement des dispositions constitutionnelles relatives au Chef de l'État.

L'évocation expresse dans la Constitution de la notion de l'état de droit et du respect des droits de l'homme comme des valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'État luxembourgeois constitue selon le Gouvernement un signal fort dans un contexte où des violations systémiques des principes de l'état de droit et des droits fondamentaux sont malheureusement toujours d'actualité même dans certaines démocraties modernes. Il s'ajoute que des mesures concrètes pour renforcer et protéger le respect de l'état de droit dans l'Union européenne ont notamment été engagées par la Commission européenne au cours de l'année 2020 avec le nouveau mécanisme annuel de protection de l'état de droit. La consécration des notions d'état de droit et respect des droits de l'homme dans le premier chapitre de la Constitution, bien qu'ils soient concrétisés davantage dans les chapitres suivants, constitue ainsi une affirmation positive des valeurs et ambitions du pays.

La Constitution innove par ailleurs en apportant des modifications au principe selon lequel la puissance souveraine réside dans la Nation et que l'exercice de la puissance souveraine relève du Grand-Duc. En effet, les auteurs de la proposition de révision proposent une nouvelle formule selon laquelle « *La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'État* ». Le Gouvernement peut se rallier à cette approche des auteurs qui consiste à renforcer, au niveau de ce premier chapitre, la définition de la Nation en tant que siège de la souveraineté. Cette nouvelle disposition, qui doit certainement être lue ensemble avec le principe démocratique consacré à l'article 50 de la proposition selon lequel la Chambre des Députés représente le pays et qui implique que la Nation participe indirectement à l'exercice du pouvoir législatif et à celui de la Constituante, vise ainsi à préciser davantage ce dernier principe qui constitue l'assise de notre démocratie.

Suite à ce réagencement proposé, l'institution constitutionnelle chargée de l'exercice de la puissance souveraine ne trouve donc plus de consécration au niveau de ce chapitre premier mais voit sa place décalée vers un chapitre exclusivement consacré au Grand-Duc avec l'article 32, paragraphe 2 (« *Le Grand-Duc n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois. Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.* »). Si ce changement d'emplacement peut à première vue être conçu comme regrettable, le Gouvernement comprend cependant qu'il a paru plus

logique de ne pas faire figurer une disposition relative à l'exercice d'un des pouvoirs de l'État, c'est-à-dire l'exercice du pouvoir exécutif, au niveau du premier chapitre relatif à l'État, son territoire et ses habitants, mais de définir chaque institution chargée de l'exercice d'un des pouvoirs de l'État, dans un chapitre spécifique.

Finalement, le Gouvernement approuve la consécration au niveau de ce chapitre d'un article relatif à la participation du Luxembourg à l'intégration européenne. En sa qualité de membre fondateur de l'Union européenne, le Luxembourg a toujours veillé à assumer pleinement son rôle de membre de cette communauté et encouragé le processus d'intégration au niveau de l'Union. Une affirmation positive dans la Constitution relative à la participation du Luxembourg à l'intégration européenne consacre l'attachement à ce processus et véhicule par ailleurs un message à portée plus que symbolique.

### **Chapitre III.– Du Grand-Duc**

#### **Section 1<sup>re</sup> – De la fonction du Chef de l'Etat**

Il ne fait pas de doute que l'une des principales raisons qui ont poussé la Constituante à entamer d'une révision de la Constitution constitue la nécessité d'adapter les dispositions relatives aux pouvoirs du Grand-Duc pour les faire correspondre à l'exercice réel des pouvoirs et de faire abstraction des dispositions qui ne sont plus en phase avec la réalité pratique.

La proposition de révision maintient en très grande partie les compétences formelles attribuées au Chef de l'État bien que, dans la réalité, elles sont exercées par le Gouvernement. Or, contrairement à la Constitution actuelle, le caractère purement représentatif et symbolique des compétences du Grand-Duc ressort plus clairement du texte constitutionnel en raison de l'ajout de la nouvelle phrase au niveau de l'article 32, paragraphe 2, qui dispose que le pouvoir exécutif est exercé conjointement avec le Gouvernement. Cette disposition, ensemble avec celle relative au contreseing ministériel et la description plus détaillée des fonctions de l'organe du Gouvernement au niveau du chapitre V, reflète l'importance du rôle joué par le Gouvernement dans l'exercice du pouvoir exécutif, ce dont le Gouvernement se félicite.

Il est par ailleurs proposé d'abandonner le terme de « prérogatives » du Grand-Duc qui ne constitue non seulement un terme suranné mais qui est beaucoup plus un terme inadéquat par rapport à la portée du rôle institutionnel confié au Grand-Duc étant donné qu'il pourrait laisser croire que le Grand-Duc dispose, dans l'exercice de ses compétences, d'un pouvoir discrétionnaire. S'agissant par contre d'une compétence liée qui ne laisse au Grand-Duc pas la liberté d'agir ou de ne pas agir dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le Gouvernement approuve l'usage du terme « attributions » bien plus approprié. Les auteurs de la proposition de révision proposent également d'instituer le « Chef de l'État » comme véritable « fonction » de sorte que les attributions qui sont y associées par la Constitution apparaissent plus justement comme étant des devoirs, voire des charges, que le Grand-Duc en sa qualité de Chef de l'État est tenu d'exécuter. À défaut de remplir ses missions constitutionnelles, le nouvel article 48 prévoit même qu'une majorité qualifiée de la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement et le Conseil d'État entendu en son avis, peut décider que le Grand-Duc a abdicqué. La nouvelle façon de présenter les compétences du Grand-Duc, c'est-à-dire comme résultant d'une fonction – celle de Chef de l'État –, ainsi que la nouvelle terminologie employée au niveau de cette section, reflètent ainsi une image fidèle du rôle qui est à notre époque reconnu au Grand-Duc dans la structure institutionnelle. Si la nature de cette fonction du Chef de l'État est certes surtout symbolique, elle continue néanmoins à garder sa place et sa raison d'être dans une monarchie constitutionnelle de sorte que son exercice doit également pouvoir être garanti. La qualification du « Chef de l'État » de « fonction » constitue ainsi un moyen judicieux pour assurer l'exercice des attributions qu'elle implique.

Finalement, le Gouvernement estime que la nouvelle subdivision du chapitre relatif au Grand-Duc en deux sections, l'une dédiée aux attributions inhérentes à la fonction du Chef de l'État et l'autre consacrée à la monarchie constitutionnelle, offre non seulement un agencement plus structuré des dispositions relatives au Grand-Duc mais souligne en même temps l'indépendance de la fonction « Chef de l'État » par rapport aux règles « internes » à la monarchie, c'est-à-dire qui ont trait à la succession au trône, à la régence et à la lieutenance.

Concernant le contenu des attributions accordées au Grand-Duc, une innovation majeure consiste certainement dans la consécration dans le texte constitutionnel du pouvoir réglementaire du Grand-Duc pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. Étant donné que le Gouvernement s'est

toujours exprimé en faveur d'une telle extension du pouvoir réglementaire alors qu'il permet d'accélérer la transposition des actes de l'Union, notamment des directives, l'inscription dans la Constitution de ce nouveau pouvoir réglementaire du Grand-Duc est vivement appréciée par le Gouvernement. Comme notre Constitution a délégué une partie de la souveraineté à l'Union européenne par les traités institutionnels qui se sont succédés depuis les actes fondateurs, le droit dérivé qui en résulte et qui exerce par des actes concrets la partie de la puissance souveraine déléguée à l'Union, il paraît logique qu'il appartient au Grand-Duc de prendre les actes d'exécution qui règlent les questions de détail et qui donnent les précisions nécessaires aux actes dérivés. Le Grand-Duc disposant ici d'un pouvoir réglementaire d'exécution de droit commun. Or, dès que le droit dérivé touche à une matière réservée à la loi, il appartiendra à la seule Chambre des Députés de décider si elle consent à déterminer les conditions et le cas échéant les modalités.

Les auteurs proposent par ailleurs d'apporter plusieurs changements au niveau des droits régaliens du Grand-Duc.

Tout d'abord, la proposition de révision prévoit de supprimer le droit régalien du Grand-Duc de battre monnaie qui se réduit dans la pratique au privilège du Grand-Duc de faire frapper la monnaie à émettre par le Trésor à son effigie, c'est-à-dire que la face nationale des pièces en euro représente le portrait du Grand-Duc. Pourtant, le droit d'émettre les pièces en euro ainsi que les « droits de souveraineté » pour déterminer la face nationale des pièces, appartiennent à la Trésorerie de l'État, qui recourt, dans la pratique, à la Banque centrale du Luxembourg pour la mise en œuvre. Comme le droit régalien du Grand-Duc ne constitue qu'un simple « droit » que le Grand-Duc peut décider d'exercer ou non, le texte constitutionnel actuel ne se trouve pas en porte à faux par rapport à la pratique. Nonobstant ce qui précède, et contrairement à l'attitude adoptée dans une prise de position antérieure, le Gouvernement n'a pas d'objections fondamentales quant à une suppression de ce droit de la Constitution alors qu'un tel privilège au profit du Grand-Duc paraît sans doute comme quelque peu suranné. L'abandon du droit du Grand-Duc de battre monnaie n'empêche d'ailleurs pas de continuer dans l'avenir à faire figurer sur les pièces en euro le portrait du Grand-Duc en tant que symbole de l'unité de la population.

En ce qui concerne le droit de grâce du Grand-Duc, le Gouvernement constate que nonobstant la refonte du droit de l'exécution des peines par la loi du 20 juillet 2018, les auteurs de la proposition n'ont ni remis en question le droit de grâce du Grand-Duc, ni considéré un encadrement plus strict par la Constitution et relèguent son application à la loi. Le texte a néanmoins été modifié en entraînant des conséquences qu'il y a lieu de souligner.

En effet, la disposition actuelle de la Constitution relative au droit de grâce exclut expressément les membres du Gouvernement du bénéfice de ce droit sur base du motif que les membres du Gouvernement, de par leur fonction, ne sont pas des citoyens « ordinaires » et doivent faire preuve d'une probité absolue et d'une exemplarité sans faille. Le nouveau texte proposé n'exclut cependant plus expressément les membres du Gouvernement de ce droit. Cet abandon de l'exclusion exprime des membres du Gouvernement du bénéfice du droit de grâce est certes en ligne avec l'approche adoptée par les auteurs de la proposition de révision qui consiste à ne plus soumettre les membres du Gouvernement à un régime particulier. Ils pourront par conséquent théoriquement se voir accorder la grâce par le Grand-Duc non seulement pour des actes commis à titre privé mais également pour des actes commis en leur qualité de membre du Gouvernement, décision qui sera d'autant plus contresignée par un ministre. S'il s'agit en l'occurrence certainement d'une hypothèse d'école, le Gouvernement préfère pourtant de ne pas créer de telles possibilités au niveau de la Constitution. Si le nouveau texte se situe donc bel et bien dans une lignée avec l'application du régime de droit commun en matière de responsabilité des ministres, le Gouvernement estime cependant qu'il ne serait pas judicieux de reconnaître au Grand-Duc le droit d'accorder la grâce aux membres du Gouvernement pour des faits commis en relation avec leurs fonctions de sorte qu'il propose de maintenir l'exclusion des membres du Gouvernement dans le nouveau texte constitutionnel, au moins en ce qui concerne les faits en relation avec leurs fonctions.

Enfin, la proposition de révision introduit une modification au niveau du droit régalien du Grand-Duc de conférer des titres de noblesse en limitant ce droit aux membres de la famille grand-ducale. Étant donné que l'octroi de titres de noblesse à des personnes de condition noble n'est plus pratiqué à notre époque, le Gouvernement se rallie à la démarche proposée par la Constituante visant à ce que l'exercice de ce droit soit limité aux seuls membres de la famille grand-ducale.

En ce qui concerne l'actuelle disposition constitutionnelle selon laquelle le Grand-Duc commande la force armée, le Gouvernement partage la proposition des auteurs d'abandonner cette formule. En

effet, le nouveau texte proposé, qui dispose que « *Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du Gouvernement* », reflète beaucoup mieux la pratique vécue selon laquelle le Grand-Duc ne dispose pas de réels pouvoirs de commandement de l'armée. La proposition retenue exprime par ailleurs l'importance du rôle joué par le Gouvernement dans ce contexte particulier. En précisant que le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée, le lien historiquement fort du Grand-Duc avec l'armée luxembourgeoise continue à trouver un ancrage dans le texte constitutionnel.

Concernant la question des moyens financiers accordés au Grand-Duc, le Gouvernement souscrit pleinement à la nouvelle disposition proposée au niveau de l'article 42, alinéa premier, qui a d'ailleurs fait l'objet de longs débats et échanges entre la commission parlementaire, le Gouvernement et le Conseil d'État. Le Gouvernement n'entend donc plus revenir davantage sur le contenu de cette disposition. Pourtant, une question qui reste à trancher et par rapport à laquelle le Gouvernement souhaiterait prendre position, est celle de la loi qu'il conviendra de prendre pour fixer les éléments et le montant des dotations annuelles revenant au Grand-Duc, l'ancien Chef de l'État, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant. Selon la formule proposée par la Constituante, le Gouvernement est d'avis que la fixation des éléments au titre desquels la loi budgétaire annuelle fixe les montants exacts incombe à une loi formelle et autonome par rapport à la loi « budgétaire ». Une telle loi pourrait également fixer des montants minimaux voire des plafonds tout en prévoyant le mécanisme d'adaptation des montants y inscrits le cas échéant. Une telle loi qui fixerait pour ainsi dire le cadre serait plus en conformité avec le principe qui est d'application et qui veut que le Grand-Duc ait l'assurance dès le début de son règne pour tout le moins en plein cours de celui-ci de pouvoir compter sur les éléments qui constitueront la dotation au profit de l'exercice de sa haute fonction au sommet de l'État.

Pour ce qui est du deuxième alinéa de l'article 42 qui a trait à la définition et l'organisation de l'administration du Grand-Duc, le Gouvernement se permet de renvoyer à l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 portant institution de la Maison du Grand-Duc qui a créé une administration, la « Maison du Grand-Duc », qui jouit de la personnalité juridique et qui est, aussi bien quant à sa forme, que quant à son contenu, conforme avec la nouvelle disposition de l'article 42, alinéa 2.

## Section 2 – De la monarchie constitutionnelle

En ce qui concerne les dispositions relatives à la monarchie constitutionnelle, le Gouvernement peut souscrire aux propositions formulées par les auteurs par rapport auxquelles le Gouvernement s'est déjà exprimé à l'occasion de prises de position précédentes et qui incorporent également, pour partie, les suggestions formulées par le Gouvernement.

Quant à l'ajout au niveau de l'article 47 des hypothèses de la fin de la régence, qui ont été précisées dans le texte sur recommandation de la Commission Venise, le Gouvernement peut se rallier à cette proposition, de même qu'à celle de l'application d'un parallélisme des formes qui fait que la fin de la régence sera constatée par le Gouvernement.

## Chapitre V. – Du Gouvernement du Grand-Duché

Le Gouvernement se félicite du nouveau chapitre relatif au Gouvernement qui précise la participation du Gouvernement au pouvoir exécutif, l'organisation 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 l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés par le biais d'un vote de confiance. Contrairement à la Constitution actuelle qui ne traite que sommairement de l'institution gouvernementale, le nouveau dispositif constitutionnel relatif au Gouvernement reflète ainsi avec concision le caractère dualiste du pouvoir exécutif et la réalité pratique selon laquelle le Gouvernement constitue, dans une démocratie parlementaire, l'organe déterminant de l'exécutif.

S'agissant plus concrètement du nouveau régime de responsabilité des membres du Gouvernement, le Gouvernement soutient l'introduction de ce nouveau dispositif dans le texte constitutionnel alors qu'il permettra au Luxembourg de se mettre finalement en conformité avec une des recommandations formulées par le GRECO dans le cadre de son cinquième cycle d'évaluation et selon laquelle tant la poursuite que le jugement des membres du Gouvernement pour les actes commis en relation avec leurs fonctions doivent être attribués à des autorités judiciaires. Le Gouvernement peut par ailleurs marquer

son accord avec la suppression du privilège de juridiction initialement prévu par les auteurs de la proposition qui a été abandonné sur suggestion de la Commission de Venise et qui aura donc pour conséquence que la responsabilité pénale des membres du Gouvernement sera désormais engagée devant les juridictions ordinaires de droit commun.

## Chapitre VII. – De certaines dispositions relatives à l’administration de l’Etat

### Section 1<sup>re</sup>. – De la Force publique

La proposition de révision envisage de modifier les articles 96 et 97 de la Constitution actuelle afin de les regrouper sous un seul article 96 nouveau. A l’heure actuelle, les articles 96 et 97 se lisent comme suit :

#### « *Chapitre VII.– De la Force publique*

*Art. 96. Tout ce qui concerne la force armée est réglé par la loi.*

*Art. 97. L’organisation et les attributions des forces de l’ordre font l’objet d’une loi. »*

Le nouvel article proposé prend la teneur suivante :

« *Art. 96. Tout ce qui concerne la force publique est réglé par la loi. »*

L’article 97 est supprimé.

Cette modification aura ainsi pour conséquence que, contrairement à ce qui est actuellement prévu, non seulement l’organisation et les attributions de la Police grand-ducale constituent une matière réservée à la loi, mais tout ce qui concerne la Police sera désormais réservé au domaine de la loi.

À cet égard, le Gouvernement tient à indiquer que ni la raison d’être, ni l’objectif de la modification envisagée par la proposition ne sont expliqués dans le commentaire des articles, rendant ainsi difficile une prise de position circonstanciée de la part du Gouvernement.

Le Gouvernement souligne d’ailleurs qu’il est conscient que le fait de constituer une matière réservée à la loi procure davantage de poids et de légitimité à tout ce qui concerne la Police grand-ducale. Or, l’impact de la modification envisagée sur certaines dispositions actuellement prévues dans les règlements grand-ducaux, qui devront dès lors être reprises dans une loi pour satisfaire aux principes de la matière réservée à la loi, n’est certainement pas négligeable. En ce qui concerne les dispositions futures à adopter, la modification proposée aura également un impact sur la flexibilité pour légiférer dans certains domaines qui ne faisaient jusqu’à présent pas l’objet d’une matière réservée à la loi, ce qui entraînera ainsi un alourdissement du processus législatif.

Néanmoins, le Gouvernement estime que ces répercussions sur la législation actuellement en vigueur ne sauraient constituer un argument valable pour s’opposer à la modification proposée.

### Section 2. – Des Finances

Concernant l’article 99 de la proposition de révision, le Gouvernement tient à formuler les observations suivantes :

– *Ad paragraphe 1<sup>er</sup> :*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> reprend l’article 99, alinéa 2, de la Constitution actuelle.

Le Gouvernement constate que la notion d’« assentiment de la Chambre » ne fait pas l’objet de plus de précisions dans la Constitution, sachant qu’il n’appartient pas à une loi ordinaire d’interpréter la Constitution.

À ce sujet, dans son avis concernant la proposition de révision n° 6030, le Conseil d’État a noté: « (...) *Le paragraphe 1<sup>er</sup> 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. »*. Le Gouvernement donne à noter que le Conseil d’État utilise ici non pas le terme de « loi spéciale » mais bien celui de « loi formelle », condition à laquelle répond de toute évidence la loi budgétaire, tout comme d’ailleurs la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de

l'État (ci-après la « Loi de 1999 »). Plus loin, au sujet de l'idée selon laquelle on pourrait prévoir un « assouplissement de la rigueur de la règle, en proposant d'y prévoir un seuil, à fixer par une loi générale, en-dessous duquel il ne serait pas tenu de recourir à l'autorisation législative pour emprunter à charge de l'État », le Conseil de l'État a noté : « *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.* ».

Afin d'éviter tout problème d'interprétation du texte dans le futur, il serait très utile de clarifier ce point, en précisant que l'assentiment peut prendre la forme d'une loi générale.

– *Ad paragraphe 2 :*

Actuellement, seules les aliénations de propriété immobilière de l'État nécessitent une loi spéciale. D'après le projet de révision, toute aliénation de propriété mobilière de l'État doit également être autorisée par une loi spéciale, à moins de tomber en-dessous d'un seuil pouvant être déterminé par une loi générale. Le commentaire des articles se borne pourtant à relever que l'article 99 reprend les dispositions des articles 99, 2<sup>nd</sup>e à 7<sup>e</sup>e phrases, et 103 de la Constitution actuelle.

Le Gouvernement est d'avis qu'il conviendrait d'être plus explicatif sur ce point, voire d'en examiner à nouveau l'opportunité. Ce rajout risque en effet de peser lourd en pratique, par exemple en l'occurrence d'une vente de titres ou d'un ajustement du portefeuille des participations de l'État, au regard notamment des délais inhérents à la procédure législative. En fonction des circonstances (évolution des cours de bourse par exemple), ceci pourrait en effet aboutir à un préjudice financier pour l'État. La position de négociation de l'État pourrait en outre se trouver impactée négativement, les acquéreurs potentiels prenant en compte les délais et aléas de la procédure législative.

– *Ad paragraphe 3 :*

1° Il convient de noter que comme pour le paragraphe 2, l'acquisition d'une propriété mobilière importante nécessitera désormais l'autorisation d'une loi spéciale, à moins de tomber en-dessous d'un seuil fixé par une loi générale.

Conformément au commentaire formulé par rapport au paragraphe 2, le Gouvernement est d'avis qu'il conviendrait de clarifier ce point.

De manière complémentaire, il convient de souligner que prévoir l'autorisation par une loi spéciale pour l'acquisition d'une propriété mobilière pourrait poser des problèmes pratiques encore plus prononcés que ceux qui se posent à cet égard pour leur aliénation, au regard notamment des lourdeurs inhérentes à la procédure législative. En effet, le terme « propriété mobilière » peut couvrir tout type de bien mobilier, en ce compris des biens immatériels, tels que des licences ou brevets. Le texte en question risque ainsi d'alourdir tangiblement les procédures relatives à la mise en œuvre de projets de digitalisation d'envergure ou la mise à jour à grande échelle d'équipements, pour ne citer que ces exemples. Le fonctionnement efficace des services de l'État pourrait en souffrir à terme. Par ailleurs, la position de négociation de l'État pourrait en être impactée négativement, les fournisseurs étant en mesure de prendre en compte les délais supplémentaires et, le cas échéant, les informations publiées dans le contexte de la procédure législative.

2° Le texte reste inchangé par rapport à l'engagement financier important qui continue donc à être soumis à l'autorisation d'une loi spéciale.

La notion d'« engagement financier important » ne fait pas l'objet de plus de précisions dans la Constitution, sachant qu'il n'appartient pas à une loi ordinaire d'interpréter la Constitution.

a) L'une des questions soulevées dans ce contexte est celle de savoir si cette notion doit se comprendre de manière extensive, autonome ou si, au contraire, elle doit être interprétée de façon restrictive de manière à ne constituer que le complément des autres types de dépenses visées à l'article 99, alinéa 4, de la Constitution actuelle (article 99, paragraphe 3 nouveau), i.e. liées à des travaux publics.

Selon l'analyse du Gouvernement, l'exposé des motifs du projet de révision de l'article 99, alinéas 3 et 4, de la Constitution (n° 3237 – loi du 16 juin 1989) comporte plusieurs enseignements à cet égard :

i. « *L'article 99 de la Constitution énonce un certain nombre de règles fondamentales relatives au fonctionnement de l'Etat et au domaine de compétence de la Chambre des Députés. Ici*

*se trouve notamment consacrée la primauté de la représentation nationale sur l'exécutif en matière financière.* ». Conformément à ce qui a été dit plus haut, le pouvoir législatif est aux commandes en matière financière et ce n'est donc que sur base des limites tracées par la Chambre des Députés que le pouvoir exécutif peut intervenir en cette matière.

- ii. « *Les dispositions sujettes à révision concernent plus particulièrement la question de la surveillance du patrimoine de l'Etat par le pouvoir législatif* ». Le Gouvernement a deux observations à cet égard :
  - la référence au « *patrimoine* » de l'État n'est pas limitée par un adjectif quelconque (p.ex. « *immobilier* ») de sorte qu'il faut comprendre le terme « *patrimoine* » dans son acception générale comme l'ensemble des droits et obligations de l'État (d'un point de vue juridique) et de l'ensemble des actifs et passifs (d'un point de vue économique) ; et
  - de manière générale, « *plus particulièrement* » ne signifie pas « *uniquement* » ou « *exclusivement* ».
- iii. « *La Commission partage le souci de concilier la nécessité d'un travail législatif efficace avec l'obligation incombant à la Chambre des Députés de contrôler toute dépense importante faite par l'Etat ou susceptible d'être faite par lui.* ». La référence à « *toute dépense importante* » dénote bien le caractère général de la disposition.
- iv. « *D'autre part, il arrive que le gouvernement engage les deniers publics sans devoir en référer au Parlement. Tel est le cas par exemple pour les garanties données par l'Etat en ce qui concerne l'exécution de certaines obligations contractées par d'autres et qui constituent en fait une dépense potentielle.* ». Cette phrase confirme à nouveau la volonté de la Constituante d'élargir les pouvoirs de la Chambre des Députés afin de combler des lacunes qui avaient été identifiées et qui soustrayaient certaines dépenses à une approbation *ex ante* par la Chambre.

Il ressort encore de la séance publique de la Chambre des Députés du 30 mai 1984 pendant laquelle la Commission de la révision constitutionnelle présenta son rapport sur la proposition de déclaration de révision de la Constitution (n° 2818) ce qui suit : « *Dofir d'Fro, ob mer deen Alinéa (4) vum Artikel 99 an deem Sënn sollen erweideren, dass mer Engagementer vum Stat, déi eng gewëss Importenz hun, och wann et sech nët ëm offentlech Bauten handelt, déi de Stat selwer exekutiert, nët och sollen vum Accord vun der Châmber ofhängeg maachen.* »

Le rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle concernant le projet de révision n° 3237 de l'article 99, alinéas 3 et 4, de la Constitution, présenté lors de la séance publique du 20 avril 1989, va dans le même sens : « *Dës Kommissioun huet natiirlech déi dote Fro frësch gepréift a si huet sech zum Zil gesat ze erreechen, dass d'Châmber vun der Regierung bei alle grësseren Engagementer finanzieller Natur ëm d'Autorisatioun muss gefrot gin.* » et « *Nei as och, dass se obligiert as, bei grëssere finanziellen Engagementer d'Châmber ëm hir Autorisatioun ze froen, wéi zum Beispill wann et drëm geet, dass de Stat soll eng Garantie iwwerhuele bei engem Emprunt.* ».

L'on peut conclure de ce qui précède que la notion d'« engagement financier important » a un caractère général et autonome par rapport aux autres éléments repris dans l'article 99, alinéa 4, de la Constitution. Elle n'est rattachée ni aux acquisitions immobilières, ni à la réalisation de projets d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable.

Cette analyse est confortée par une série d'éléments additionnels :

- i. L'exposé des motifs du projet de loi portant exécution de l'article 99, troisième et quatrième phrases, de la Constitution (n° 3340 – loi du 31 août 1989) place les différents éléments figurant à l'article 99, alinéas 3 et 4, sur un pied d'égalité. Il n'est pas question d'une subordination de certains éléments à certains autres : « *Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-avant, la nouvelle version de l'article 99 de la Constitution ne soumet plus seulement à l'autorisation du Parlement l'aliénation d'une propriété immobilière et la création de certains projets d'infrastructure, mais également les acquisitions immobilières et les engagements financiers dépassant un certain seuil.* ».
- ii. Le commentaire de l'article 2 de ce même projet de loi donne des éclaircissements sur le choix en faveur de l'indice annuel des prix à la construction (qui a par ailleurs été maintenu à l'article 80(2) de la Loi de 1999) : « *A cela il y a lieu d'ajouter que le choix de l'indice des prix à la construction est motivé par les considérations suivantes: – exprimé en valeur,*

*il est indéniable que la très grande majorité des engagements financiers qui sont concernés par le présent projet de loi, relèvent du domaine de la construction ou des travaux d'infrastructure; – pour des raisons de simplicité, il a été renoncé à la possibilité de l'instauration d'un double mécanisme d'adaptation, l'un en fonction de l'évolution des prix à la consommation, l'autre en fonction de l'évolution des prix à la construction. ».* Il en ressort que la référence à l'indice en question ne saurait dès lors être interprétée comme rattachant, ne fût-ce indirectement, les engagements financiers importants (« EFI ») au secteur de la construction. Ce projet de loi avait été élaboré à l'époque par le Ministère des Finances.

- iii. La loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement (n° 5611) avait introduit, par le biais de son article 63, un paragraphe (f) dans l'article 80(1) de la Loi de 1999. Ce paragraphe (f), entretemps abrogé, prévoyait un seuil spécial pour les engagements financiers dans le domaine d'intervention en question (celui de Kyoto du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, donc, étranger aux domaines immobiliers et de la construction). Les travaux parlementaires indiquent que l'idée de la loi en question était un dépassement du seuil de l'article 80(1)(d) de la Loi de 1999. Le Conseil d'Etat a marqué son accord « avec cette dérogation » tout en insistant, pour des raisons formelles, d'en faire un paragraphe séparé au sein de l'article 80(1) de la Loi de 1999 au lieu de l'inclure directement dans la loi en question. Ce projet de loi avait été élaboré à l'époque par le Ministère d'État.
- iv. S'il est vrai que l'article 131 du projet de révision de la Constitution (n° 6030) prévoit de rajouter une référence aux « travaux préparatoires », ce qui pourrait de prime abord être interprété comme rangeant les EFI dans le domaine de la construction, le commentaire des articles révèle néanmoins que ce rajout ne vise que le domaine de la construction et n'a donc pas vocation à s'appliquer de manière générale aux autres éléments, dont les EFI, repris dans l'article en question.

Afin d'éviter des problèmes d'interprétation du texte dans le futur, il serait très utile de clarifier ce point.

De manière complémentaire, la question se pose si les garanties, qui se distinguent des autres engagements financiers importants par le fait que la dépense reste incertaine, ne mériteraient pas d'être mentionnées spécifiquement. Dans le même ordre d'idées, il pourrait être opportun de prévoir plus clairement la possibilité de fixer par catégorie d'engagement des seuils distincts à partir desquels une autorisation par loi spéciale est requise.

- b) La question qui mérite également d'être posée dans ce contexte est celle de savoir si le régime de l'article 99, alinéa 2, de la Constitution (article 99, paragraphe 1<sup>er</sup>, nouveau) concernant les emprunts et celui de l'article 99, alinéa 4, de la Constitution (article 99, paragraphe 3, nouveau) concernant les engagements financiers importants sont exclusifs l'un de l'autre ou si, au contraire, ils peuvent, le cas échéant, s'appliquer de manière cumulative.

Selon l'analyse du Gouvernement et sans avoir trouvé d'éléments de réponse clairs et définitifs, il semblerait qu'il existe des arguments pour conclure que les deux régimes sont exclusifs :

- i. Le pouvoir législatif a, depuis 1868, toujours disposé de pouvoirs dans le domaine de l'emprunt public. Comme indiqué précédemment, une autorisation législative est requise (« assentiment de la Chambre »). La Chambre dispose ainsi du pouvoir d'intervenir dans ce domaine soit par voie d'une loi générale, soit par voie d'une loi spéciale (cf. concernant la signification de la notion d'« assentiment de la Chambre », Conseil d'État, op. cit., p. 182). Si la Constituante avait estimé que les pouvoirs de la Chambre étaient insuffisants, la logique aurait voulu que l'article 99, alinéa 2, fasse l'objet d'une révision (quod non) alors que la Constituante s'est limitée à une révision des alinéas 3 (aliénations immobilières) et 4 (engagements financiers au sens large, y compris en matière immobilière, de la construction et, plus généralement, tout autre domaine par référence aux EFI. La raison de la révision des alinéas 3 et 4 semble avoir été motivée par le fait que la Chambre ne disposait dans les domaines couverts par ces alinéas que de pouvoirs jugés insuffisants ou lacunaires. En ce qui concerne plus précisément les aliénations immobilières et les EFI, elle ne disposait tout simplement d'aucun pouvoir. En ce qui concerne plus particulièrement les EFI, la révision de la Constitution de 1989 a octroyé des prérogatives supplémentaires à la Chambre là où précisément elle n'en avait aucune auparavant.



ii. Il y a lieu de retenir par ailleurs que si les emprunts, à terme, donneront lieu à des dépenses (dans le sens d'argent qui sort de la caisse de l'État), les emprunts ne sont toujours qu'un moyen pour financer d'autres dépenses. Les emprunts ne sont, contrairement aux EFI, pas une fin en soi. Ils sont, de fait, la résultante quasi-mécanique d'un déficit budgétaire. Toutefois, comme précisément l'émission d'emprunts fait accroître la dette publique et donnera lieu à terme à des dépenses (au moment du remboursement, ainsi que, selon le contexte économique, à chaque échéance d'un paiement d'intérêts), la Constitution de 1868 a instauré un régime spécifique (celui de l'article 99, alinéa 2) pour s'assurer que la Chambre garde une emprise ferme sur ce domaine. Toujours est-il que sont mélangés ici deux concepts et niveaux d'analyse a priori distincts, à savoir la politique budgétaire d'une part et la gestion technique des liquidités nécessaires à la mise en œuvre de cette politique d'autre part.

Afin d'éviter des problèmes d'interprétation du texte dans le futur, il serait opportun de clarifier ce point.

– *Ad paragraphe 4:*

« Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale. ». Ce texte reprend mot à mot la dernière phrase de l'article 99, alinéa 4, de la Constitution actuelle.

Dans son ouvrage « *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2006 », le Conseil d'État a commenté comme suit :

*« Cette disposition consacre le principe de l'annualité des dépenses. Le droit de contrôler les dépenses constitue le corollaire du droit du Parlement de fixer les impôts. L'autorisation annuelle des dépenses fournit au pouvoir législatif une arme puissante à l'égard du pouvoir exécutif. Dans le contexte de notre Constitution, c'est le seul moyen de concrétiser le principe du régime de la démocratie parlementaire, établi par l'article 51. Si la Chambre des députés n'a plus confiance dans le Gouvernement, elle peut lui retirer les moyens à son action en refusant de voter le budget. Comme dans tous les autres pays européens, le contrôle des dépenses a fait l'enjeu de luttes politiques entre le pouvoir monarchique et le pouvoir parlementaire. Aussi n'est-il pas étonnant que sous l'empire de la Constitution de 1856 il était dit : « Le budget des recettes et des dépenses ordinaires et constantes, et en général de toutes celles qui sont nécessaires pour assurer la marche régulière des services publics, est établi d'une manière permanente par la loi. / Le budget des recettes et des dépenses non permanents est établi chaque année par une loi spéciale » (article 104, alinéas 1<sup>er</sup> et 2).*

*C'est la Constitution de 1868 qui a introduit le dispositif actuel.*

*Le principe de l'annualité convient aux dépenses administratives courantes (dépenses en personnel, dépenses de consommation). Toutefois, en matière d'intervention économique de la puissance publique et particulièrement en matière d'investissements publics d'une grande ampleur, qui ne peuvent se réaliser que sur une longue période dépassant le cadre annuel, il s'avère trop contraignant. Aussi le Constituant a-t-il prévu la possibilité de déroger au principe de l'annualité par loi spéciale. Cette possibilité est utilisée par le législateur notamment dans le cadre des fonds spéciaux pour investissements publics. ».*

Se pose la question de la portée exacte de cet article. La conclusion d'un simple contrat de location ou d'entretien pluriannuel, voire d'un abonnement téléphonique, ou la mise en place d'un projet informatique pluriannuel avec un intervenant externe, pour ne citer que ces exemples, seraient-elles considérées comme un engagement relatif à une charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice, nécessitant dans chaque cas une loi spéciale préalable ? Une telle approche ne serait que difficilement gérable en pratique et pourrait sérieusement impacter le fonctionnement normal des services de l'État.

Afin d'éviter des problèmes d'interprétation du texte dans le futur, il convient de clarifier ce point.

Concernant l'article 101 de la proposition de révision, le Gouvernement est à se demander s'il ne conviendrait pas d'inclure les établissements publics au paragraphe 1<sup>er</sup>.

Enfin, le Gouvernement tient à indiquer qu'à l'article 98, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la proposition de révision, il est recouru à la notion de « tout impôt de l'État », tandis que le paragraphe 2 utilise la notion des « impôts au profit de l'État », pareil pour le paragraphe 3. Dans l'article 105, il est question des « impôts au profit des communes ». Il est suggéré d'utiliser « tout impôt au profit de l'État » au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 98.

### Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses

Concernant l'article 102 de la proposition de révision, le Gouvernement tient à mettre en évidence que l'utilisation du terme « église » dans le texte constitutionnel souligne implicitement la particularité de l'église catholique dans le paysage des communautés religieuses présentes au Luxembourg, tandis que la volonté de la Constituante est bien d'affirmer le caractère de neutralité et de séparation de l'État par rapport aux communautés religieuses.

De même, bien que l'église catholique, de par sa présence historique au Luxembourg, revêt indéniablement un rôle particulier, il n'en demeure pas moins que d'un point de vue étymologique, le terme d'« église » est empreint d'un aspect d'ordre théologique, quand bien même il serait synonyme de religion dans le langage courant des pays à majorité catholique. En effet, bien que les termes retenus pour désigner les réformes intervenues dans les relations entre l'État et les communautés religieuses en 2015/2016 soient « *Trennung tëschent Kierch a Staat* », il n'en demeure pas moins qu'ils devraient être compris comme faisant partie du langage politique et non pas comme une description en des termes juridiques.

Ainsi, mettre côte à côte les termes d'« église » et de « communauté religieuse » reviendrait à introduire un élément de distinction dans la perception par l'État des communautés religieuses présentes au Luxembourg.

Si l'idée de la Constituante était que le terme « église » renvoyait plutôt au caractère « institutionnel » d'une communauté religieuse qu'il faudrait également inclure dans le texte constitutionnel, il faudrait alors aussi relever que le terme comporte également un aspect d'« assemblée religieuse », ce qui pourrait engendrer une redondance dans la désignation du fait religieux par l'article en l'espèce. En effet, comme le terme consacré de « communauté religieuse » englobe le fait religieux dans son entièreté, peu importe la forme organisationnelle choisie par les communautés religieuses, l'ajout du terme d'« église » ne semble pas nécessaire alors qu'il n'apporte pas de précision juridique supplémentaire.

Les principes de neutralité et de séparation dans le cadre des relations avec les communautés religieuses impliquent par ailleurs précisément que l'État n'a pas à apprécier la forme organisationnelle d'une communauté religieuse, ni à la désigner explicitement.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement propose d'omettre le terme d'« église » dans le libellé de l'article 102, alinéas 1 et 2.

Concernant les modalités de réglementation des relations entre l'État et les communautés religieuses déterminées aux alinéas 2 et 3 de l'article 102, le Gouvernement préférerait revenir à la formulation initiale du Conseil d'État, proposée dans son avis du 6 décembre 2012, tout en remplaçant le terme « cultes » par celui de « communautés religieuses ». Ainsi, les alinéas 2 et 3 seraient remplacés par le libellé suivant: « *Les relations entre l'État et les communautés religieuses peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi* ».

En effet, compte tenu des nombreuses modifications du libellé intervenues depuis la proposition de révision initiale, le libellé actuel risque de porter à confusion quant à sa mise en œuvre pratique. La formulation prémentionnée et proposée par le Conseil d'Etat aurait en revanche l'avantage de clarifier les rôles respectifs de la Chambre des Députés et du Gouvernement dans les relations entre l'Etat et les communautés religieuses.

Le libellé proposé par le Conseil d'Etat continuerait par ailleurs à cadrer avec la pratique historique selon laquelle les conventions ont été soumises à l'approbation du législateur, et prendrait en compte l'élargissement envisagé des compétences du législateur en la matière en ce que l'approbation ne se limiterait plus uniquement aux « *dispositions qui nécessitent son intervention* » (les matières réservées à la loi), mais en soumettant à l'approbation du législateur la totalité des stipulations conventionnelles.

### Chapitre IX. – Des communes

Si le Gouvernement peut marquer son accord avec les propositions de textes formulées au niveau du chapitre relatif aux communes, il regrette cependant que les auteurs n'aient pas tenu compte de certaines propositions initialement avancées par le Conseil d'État et qui auraient été favorablement accueillies par le Gouvernement.

Ainsi, dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État avait suggéré de donner un fondement constitutionnel au référendum local et de le rendre obligatoire en cas de fusions de communes. Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État avait formulé la proposition de texte 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* ». Le Gouvernement aurait salué la consécration constitutionnelle du référendum populaire à l'échelon local alors qu'une telle disposition aurait exprimé l'importance de la participation citoyenne dans le cadre de sujets d'importance engageant l'avenir de la commune, tels que la fusion de communes.

Le Gouvernement soutient également la position du Conseil d'État en ce qui concerne les fusions et les limites des communes. Dans ce même avis de 2012, le Conseil d'État avait notamment relevé que : « *L'article 2 de la Constitution actuelle prévoit entre autre que les limites des communes „ne peuvent être [changées] qu'en vertu d'une loi“ („... sont [déterminées] par la foi“; 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 razione 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 (...).* ».

Enfin, en ce qui concerne l'enseignement fondamental, le Gouvernement est d'avis qu'il faudra le maintenir dans la Constitution parmi les missions originaires des communes, à côté de l'état civil. Ainsi, le Gouvernement partage l'opinion du Conseil d'État exprimée dans son avis du 6 juin 2012, selon laquelle : « *[selon le Conseil d'État] 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.* »

Par conséquent, le Gouvernement suggère que les dispositions afférentes actuelles soient maintenues en l'état.

## **Chapitre X. – Des établissements publics et des organes professionnels**

Le Gouvernement se félicite que l'existence des chambres professionnelles reçoive finalement une reconnaissance constitutionnelle et que les chambres professionnelles disposeront de la personnalité juridique du fait de la Constitution. Cet ancrage constitutionnel, qui est réclamé par les chambres professionnelles depuis des années, souligne non seulement l'importance des chambres professionnelles dans le paysage institutionnel luxembourgeois mais permet en même temps de résoudre les problèmes du passé relatif à l'impossibilité d'octroyer aux chambres professionnelles un pouvoir réglementaire.

\*

Par analogie à la prise de position du Gouvernement sur la proposition de révision n° 7575 du Chapitre VI de la Constitution, le Gouvernement estime qu'il est indispensable de prévoir une disposition réglant l'entrée en vigueur de la présente proposition de révision afin de garantir une entrée en vigueur simultanée de la révision constitutionnelle et des différentes lois d'exécution, dont la future loi fixant les grands principes applicables à la dotation annuelle du Chef de l'État, de l'ancien Chef de l'État, du Régent et du Lieutenant-Représentant. Afin de laisser au membres du Gouvernement et à leurs services le temps nécessaire pour élaborer soigneusement toutes les modifications législatives qui s'imposent pour mettre en œuvre le texte de la proposition de révision, qui ne seront finalement connues qu'au moment où la proposition de révision définitive sera « arrêtée » une fois pour toutes, le Gouvernement suggère de compléter la proposition de révision n° 7700 d'une disposition sur l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle qui prévoit un délai suffisamment long, par exemple douze mois.

7700/03

N° 7700<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION**

des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(9.3.2021)

Par dépêche du 25 novembre 2020, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de révision des Chapitres I<sup>er</sup>, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution, déposée le 17 novembre 2020 par les députés Mars Di Bartolomeo, Léon Gloden, Simone Beissel et Charles Margue, et déclarée recevable le 25 novembre 2020, conformément à l'article 61 du règlement de la Chambre des députés.

Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'un texte coordonné de la Constitution, tenant compte de la proposition de révision sous examen.

L'avis commun de toutes les chambres professionnelles est parvenu au Conseil d'État par dépêche du 10 février 2021.

Par dépêche du 25 février 2021, la prise de position du Gouvernement a été communiquée au Conseil d'État.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

La proposition de révision constitutionnelle sous examen s'inscrit dans la démarche retenue par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après la « Commission », de procéder à une « révision substantielle de la Constitution actuelle par des étapes » et ceci à la suite de l'abandon du projet initial de procéder à une révision globale, objet de la proposition n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution. La proposition sous examen constitue la seconde étape de cette démarche et s'inscrit dans la suite de la première proposition de révision n° 7575 portant révision du chapitre VI de la Constitution. Cette dernière proposition a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État en date du 17 novembre 2020.

Alors que la proposition de révision n° 7575 ne portait que sur le chapitre relatif à la justice, la proposition de révision sous revue porte sur dix chapitres. Les textes proposés reprennent, en très large partie, les dispositions arrêtées dans la proposition de révision n° 6030<sup>1</sup>. La proposition de révision sous avis propose un libellé nouveau pour certains chapitres, y compris pour des dispositions qui ne sont pas modifiées par rapport au texte constitutionnel actuel. Si cette technique s'imposait dans la logique de la proposition de révision n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution, elle ne correspond pas à la logique d'une révision ponctuelle. Sur une série de points, la proposition de révision sous avis s'écarte du libellé de la proposition n° 6030 en maintenant les dispositions de la Constitution actuelle.

<sup>1</sup> Version retenue à l'occasion des amendements adoptés le 10 juillet 2019 par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, doc. parl. n° 6030<sup>30</sup>.

La proposition de révision n° 6030 a fait l'objet de différents avis du Conseil d'État<sup>2</sup>. Aussi, ce dernier va-t-il se limiter à commenter, dans le cadre du présent avis, les dispositions qui se distinguent de celles retenues dans la proposition de révision n° 6030. Il renvoie, pour le surplus, à ses avis antérieurs, même sur les points où il n'avait pas été suivi par la Commission dans le cadre de la procédure de révision n° 6030.

Le Conseil d'État a pris connaissance de la prise de position du Gouvernement. Le Gouvernement revient sur une série de dispositions retenues dans le cadre des travaux relatifs à la proposition de révision n° 6030 sur lesquelles un accord avait été trouvé au sein de la Commission, à l'égard desquelles le Conseil d'État avait émis un avis favorable et qui n'avaient pas été critiquées dans une prise de position du Gouvernement à l'époque. Sur ces points, le Conseil d'État renvoie à ses avis antérieurs. Dans la mesure où le Gouvernement soulève des questions nouvelles, en relation avec la proposition de révision sous revue, le Conseil d'État y reviendra lors de son examen des articles.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article sous examen modifie l'intitulé du chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution actuelle ainsi que l'articulation de ce chapitre en reprenant la structure en sections et les intitulés retenus dans la proposition de révision n° 6030.

La section 1<sup>re</sup>, intitulée « De l'État, de sa forme politique et de la souveraineté », comprend les articles 1<sup>er</sup> à 5, qui reprennent les dispositions retenues dans la proposition de révision n° 6030. La seule différence réside dans la substitution, aux articles 1<sup>er</sup> et 2, du renvoi au « Luxembourg », en tant qu'entité étatique, par une consécration du concept de « Grand-Duché de Luxembourg », reprenant ainsi le texte constitutionnel actuel. Le dispositif relatif à la dénomination de l'État comme « Grand-Duché de Luxembourg », objet de l'article 2, alinéa 3, de la proposition de révision n° 6030, se trouve en conséquence abandonné.

Le commentaire ne donne aucune explication quant à ce changement d'orientation, se bornant à expliquer que la Commission a repris le dispositif constitutionnel actuel. Le Conseil d'État note que le qualificatif de Grand-Duché est maintenu comme élément constitutif ou comme caractéristique intrinsèque de l'État. Dans les amendements du 15 mai 2015 relatifs à la proposition de révision n° 6030, la Commission avait proposé de déterminer d'abord les caractéristiques politiques de l'État, c'est-à-dire sa forme de démocratie parlementaire et sa qualité d'État « libre, indépendant et indivisible », pour consacrer ensuite le régime politique de monarchie constitutionnelle et la dénomination de l'État comme Grand-Duché<sup>3</sup>.

Si le concept de « Grand-Duché » est à considérer comme une caractéristique intrinsèque de l'État, le Conseil d'État suggère qu'à l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, du texte sous avis, le terme « Luxembourg » soit complété par le qualificatif de « Grand-Duché ».

La section 2, intitulée « Du territoire », comportera les articles 6 à 8, qui sont identiques aux articles correspondants de la proposition de révision n° 6030.

### *Article 2*

L'article 2 modifie, dans son paragraphe 1<sup>er</sup>, le chapitre II de la Constitution actuelle, relatif aux libertés publiques et droits fondamentaux, en intégrant, sous un nouvel article 10<sup>ter</sup>, le dispositif de l'article 111 de la Constitution actuelle. Ce « déplacement » avait également été prévu dans la proposition de révision n° 6030. Toujours dans la logique de la proposition de révision n° 6030, le concept d'« étranger » se trouve remplacé par celui de « non-luxembourgeois ».

Le paragraphe 2 prévoit l'abrogation des articles 21 et 22 de la Constitution actuelle relatifs, le premier, à la relation entre le mariage civil et la bénédiction nuptiale et, le second, au rôle de l'État

<sup>2</sup> Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>) ; du 14 mars 2017 (doc. parl. n° 6030<sup>19</sup>) ; du 15 décembre 2017 (doc. parl. n° 6030<sup>21</sup>), du 20 mars 2018 (doc. parl. n° 6030<sup>24</sup>) ; et du 12 février 2020 (doc. parl. n° 6030<sup>32</sup>).

<sup>3</sup> Amendements de la Commission, adoptés le 12 mai 2015 (doc. parl. n° 6030<sup>14</sup>).

dans la nomination et l'installation des chefs des cultes. La non-reprise de ces dispositions était également prévue dans le cadre de la proposition de révision n° 6030. Est encore abrogé l'article 29 relatif à l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire ; cette omission s'explique au regard du nouvel article 4 portant, entre autres, sur les langues.

### Article 3

L'article sous examen modifie l'intitulé du chapitre III de la Constitution actuelle ainsi que son articulation, en reprenant la structure en sections et les intitulés retenus dans la proposition de révision n° 6030.

La section 1<sup>re</sup>, intitulée « De la fonction du Chef de l'État », comprend les articles 32 à 43. Ils reprennent, pour l'essentiel, les dispositions retenues dans la proposition de révision n° 6030, sauf à maintenir, sur une série de points, le libellé de la Constitution actuelle. L'article 32, paragraphe 1<sup>er</sup>, reprend le dispositif prévu dans le texte de la proposition de révision n° 6030 en qualifiant le Grand-Duc de « chef de l'État ». Dans la suite, et notamment aux articles 32, paragraphe 2, 33, 34, 36 à 39, 41 et 42, il est renvoyé au « Grand-Duc », à l'instar de la Constitution actuelle, alors que la proposition de révision n° 6030, suivant une approche fonctionnelle, visait le Chef de l'État, rôle assumé par le Grand-Duc. Dans ses avis relatifs à la proposition de révision n° 6030, le Conseil d'État avait marqué son accord avec cette démarche répondant à une logique de distinction entre les missions du Chef de l'État et la personne qui assume cette fonction.

En ce qui concerne le pouvoir réglementaire, les nouveaux articles 33 et 34 maintiennent la distinction figurant dans la Constitution actuelle entre l'exécution des lois et celle des traités.

Le nouvel article 33 reprend, aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, les dispositions de l'article 36 actuel relatif au pouvoir réglementaire d'exécution, et de l'article 32, paragraphe 3, actuel sur le pouvoir réglementaire d'attribution dans les matières réservées à la loi. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 33 reproduisent les deux alinéas de l'article 50, paragraphe 3, de la proposition de révision n° 6030. Or, en scindant ce dernier paragraphe 3 en deux paragraphes, le nouveau paragraphe 4 revêt une portée nouvelle. En effet, dans le régime prévu dans la proposition de révision n° 6030, la possibilité pour les règlements de déroger aux dispositions légales existantes et de les remplacer était limitée à l'application des actes juridiques de l'Union européenne. Dans le dispositif de l'article 33 nouveau, le paragraphe 4 s'applique tant aux règlements d'exécution dans les matières réservées à la loi, visés au paragraphe 2, qu'aux règlements pris pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne. À la lecture du commentaire, il s'avère que telle n'a pas été l'intention des auteurs de la proposition de révision. Le Conseil d'État demande dès lors de fusionner les paragraphes 3 et 4, tel que cela avait été proposé dans le cadre de la proposition de révision n° 6030.

Le Conseil d'État note l'absence, dans le nouvel article 34, d'une réglementation de la procédure de dénonciation des traités, soumise, au titre de l'article 49 de la proposition de révision n° 6030, à l'approbation de la loi, sauf clause spécifique dans le traité en cause. De même, il ne conçoit pas la nécessité de maintenir, à l'article 34, une référence aux traités secrets, qui « sont abolis ». Si le maintien d'une référence aux traités secrets s'impose, il faudrait logiquement dire qu'ils sont interdits ou nuls, plutôt que de postuler leur abolition. En vertu du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 34, un traité qui n'a pas été approuvé par la loi et publié dans les formes prévues pour la publication des lois est d'ailleurs dépourvu de tout effet.

Le Conseil d'État note encore que l'article 34 du futur texte constitutionnel, contrairement à l'article 49 de la proposition de révision n° 6030, omet de régler la question des rapports entre les traités et l'ordre juridique national. Il comprend l'option prise par les auteurs de la proposition de révision en ce sens que la primauté du droit international et son effet dans l'ordre juridique interne sont réglés à suffisance par la jurisprudence constante luxembourgeoise mettant l'accent sur les engagements internationaux du Luxembourg<sup>4</sup>.

L'article 37 maintient le dispositif actuel de l'article 34 de la Constitution. Le Conseil d'État renvoie au texte proposé à l'article 76, paragraphe 5, dans la proposition de révision n° 6030, qui soulignait, de manière plus claire, l'obligation du Chef de l'État de promulguer, dans les trois mois, la loi que la Chambre a « adoptée » et non pas seulement « votée ».

<sup>4</sup> Voir, notamment, le quatrième avis complémentaire du Conseil d'État du 11 février 2020 relatif à la proposition de révision, doc. parl. n° 6030<sup>32</sup>, pp. 5 et suivantes, et les jurisprudences y citées.

L'article 38 maintient le dispositif actuel de l'article 35 de la Constitution. Le Conseil d'État renvoie au texte proposé à l'article 110 dans la proposition de révision n° 6030 et considère qu'il y a lieu de renvoyer aux « emplois publics » plutôt que de maintenir la distinction entre les « emplois civils et militaires ». Dans la logique des dispositions actuelles régissant la fonction publique, cette distinction n'est en effet plus de mise. Au niveau de la terminologie, la référence à la loi est à préférer à celle de disposition législative.

L'article 39 relatif au droit de grâce du Grand-Duc reprend l'article 51 de la proposition de révision n° 6030 qui revêt une portée générale et s'applique dès lors également aux membres du Gouvernement. Dans sa prise de position, le Gouvernement suggère de maintenir l'exclusion du bénéfice de ce droit au regard des membres du Gouvernement, exclusion figurant dans l'article 38 de la Constitution actuelle. La proposition de révision n° 6030, telle qu'adoptée le 12 mai 2015 par la Commission dans ses amendements<sup>5</sup>, avait supprimé l'exclusion du droit de grâce pour les membres du Gouvernement à l'article 56 devenant l'article 48, ainsi qu'à l'article 101 devenant l'article 87.

Le Conseil d'État marque sa préférence pour la consécration d'un droit de grâce généralisé, sans exclusion de certains groupes de personnes tels les membres du Gouvernement. Il rappelle que les membres du Gouvernement encourent une responsabilité politique devant la Chambre des députés et que le droit de grâce, valant pour des condamnations pénales, n'affectera pas cette responsabilité politique. De même, un abus éventuel au niveau de l'exercice du droit de grâce au profit d'un membre du Gouvernement donnera lieu à une mise en cause de la responsabilité politique. Il note encore que les membres du Gouvernement seront désormais traités comme tout justiciable dès lors que le privilège de juridiction, figurant dans la Constitution actuelle, se trouvera supprimé ; la suppression du statut particulier à l'égard d'une action en justice devrait s'accompagner d'une suppression du statut particulier en matière de grâce. Le maintien de l'exclusion du droit de grâce pour les membres du Gouvernement pose encore la question du statut des députés qui peuvent bénéficier du droit de grâce.

Le nouvel article 41, paragraphe 1<sup>er</sup>, remplace l'article 37, alinéa 6, de la Constitution actuelle, conférant au Grand-Duc le titre de commandant de l'armée et précisant que « ce commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du Gouvernement ».

Le Conseil d'État marque ses réserves par rapport à ce dispositif.

Il rappelle que, dans le cadre de la proposition de révision n° 6030, la disposition de l'article 37, alinéa 6, actuel avait été omise. Dans son rapport, la Commission avait expliqué l'abandon de cette disposition par la considération que « l'économie du texte a été jugée inadaptée pour garantir les droits du Parlement »<sup>6</sup>, faisant sienne la position du Conseil d'État, exprimée dans son avis du 6 juin 2012<sup>7</sup>, qui avait proposé de supprimer cette disposition.

Le Conseil d'État ne conçoit pas la nécessité de revenir sur cette analyse et de consacrer, dans le texte constitutionnel, un rôle particulier du Grand-Duc dans la structure d'une administration ou d'un organisme particulier de l'État.

Les réserves du Conseil d'État sont particulièrement fortes par rapport à la consécration constitutionnelle du concept d'autorité militaire. Certes, ce concept figure dans certains dispositifs légaux, en particulier les lois modifiées du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. La loi du 2 août 1997 portant réorganisation de l'armée et modification 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, place, à l'article 2, l'armée sous l'autorité du ministre ayant la Force publique dans ses attributions. L'armée constitue ainsi, dans le droit public luxembourgeois, une administration placée, comme les autres administrations, sous l'autorité d'un membre du Gouvernement politiquement responsable devant la Chambre des députés. Ni cette administration ni les fonctionnaires en charge de la diriger ne sauraient être élevés, dans le texte constitutionnel, au rang d'une « autorité » particulière. En effet, aux yeux du Conseil d'État, la consécration d'un tel concept renvoyant à des institutions ou organes bénéficiant d'un statut juridique spécifique et investis de missions spécifiques, dans une logique de séparation des fonctions et de protection des citoyens, est inconcevable avec la répartition des attributions entre les différents organes constitutionnels. La soumission nécessaire dans un État, placé sous le régime de la démocratie

<sup>5</sup> Amendements de la Commission, adoptés le 12 mai 2015 (doc. parl. no 6030<sup>14</sup>).

<sup>6</sup> Voir le rapport de la Commission du 6 juin 2018, doc. parl. n° 6030<sup>27</sup>, p. 33.

<sup>7</sup> Doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 118.



parlementaire, de la force militaire, y compris de l'armée, à l'autorité civile implique que, dans un contexte constitutionnel, le concept d'« autorité militaire » est dénué de signification propre.

Le Conseil d'État relève encore une incohérence entre le dispositif sous examen et le futur article 96, qui omet toute référence à la force « armée », mais vise désormais la force « publique », concept au demeurant plus large qui englobe la Police grand-ducale et l'Administration des douanes et accises. Quelle est l'articulation entre la force publique et l'armée et son commandement ? Dès lors que « tout ce qui concerne la force publique est réglé par la loi », pourquoi déterminer certains points particuliers d'une composante de la force publique dans la Constitution ?

S'il y a lieu, pour des raisons protocolaires, symboliques ou historiques, de mettre en évidence la position du Grand-Duc vis-à-vis de l'armée, il suffit de le faire dans la loi organisant l'armée. L'organisation du commandement de l'armée et sa relation avec le Gouvernement, et en particulier avec le ministre, devront de toute manière être réglées dans la loi.

Le Conseil d'État considère dès lors qu'il y a lieu de suivre la logique prévue dans la proposition de révision n° 6030 et d'omettre le dispositif sous examen.

Le Conseil d'État considère qu'il n'est pas cohérent, par rapport aux autres dispositions constitutionnelles sur les missions du Grand-Duc, de mettre en évidence, sur le point particulier du commandement de l'armée, son rôle purement symbolique. Le Conseil d'État rappelle que les constitutions néerlandaise et suédoise ne font aucune référence au roi en relation avec le commandement des forces armées<sup>8</sup> et que les constitutions belge, espagnole et norvégienne font figurer le commandement de l'armée par le roi parmi ses missions relevant du pouvoir exécutif<sup>9</sup>. La Constitution danoise ne vise que le recours aux forces armées en soulignant le rôle du Parlement<sup>10</sup>.

L'article 42 reprend le dispositif prévu à l'article 53 de la proposition de révision n° 6030. En ce qui concerne l'alinéa 2 relatif à la mise en place par le Grand-Duc de « son administration qui jouit de la personnalité juridique », le Conseil d'État renvoie à ses avis antérieurs<sup>11</sup>. Il rappelle que, lors des

8 Constitution des Pays-Bas, article 97 :

« 1. Il existe des forces armées, pour la défense et la protection des intérêts du Royaume, ainsi que pour le maintien et la promotion de l'ordre juridique international.

2. Les forces armées sont placées sous l'autorité suprême du Gouvernement. »

Constitution de la Suède, chapitre X, article 9 :

« Le Gouvernement peut engager les forces armées de la Suède ou une partie de ces forces pour faire face à une attaque armée dirigée contre le pays. Par ailleurs, les forces armées suédoises peuvent être engagées ou envoyées dans un autre pays si :

1. le Riksdag donne son consentement ;
2. l'action est autorisée par une loi qui en énonce les conditions ;
3. l'obligation de prendre cette mesure découle d'une convention ou d'un engagement international approuvé par le Riksdag.

L'état de guerre ne peut être déclaré sans l'accord du Riksdag, sauf dans le cas d'une attaque armée contre le pays.

Le Gouvernement peut autoriser les forces armées à faire usage de la force conformément au droit international et aux usages internationaux pour prévenir la violation du territoire suédois en temps de paix ou en temps de guerre entre puissances étrangères. »

9 Constitution belge, article 167 :

« § 1er. [...] Le Roi commande les forces armées, et constate l'état de guerre ainsi que la fin des hostilités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'état le permettent, en y joignant les communications convenables. »

Constitution de l'Espagne, article 62 :

« Il incombe au roi de : [...]

h) exercer le commandement suprême des forces armées ; ... ».

Constitution de la Norvège, article 25 :

« Le Roi a le commandement suprême des forces de terre et de mer du royaume. Celles-ci ne peuvent être augmentées ni diminuées sans le consentement du Storting. Elles ne peuvent être engagées au service de puissances étrangères, et aucune force militaire d'une puissance étrangère, à l'exception des troupes de secours contre une invasion ennemie, ne peut être introduite dans le royaume sans le consentement du Storting. L'armée territoriale (Landvern) et les autres troupes qui ne peuvent pas être considérées comme troupes de ligne ne seront jamais, sans le consentement du Storting, employées hors des frontières du royaume. »

10 Constitution du Danemark, article 19 :

« [...]2. Abstraction faite des mesures de défense dues à une agression armée contre le Royaume ou des forces danoises, le Roi ne peut, sans le consentement du Folketing, employer la force militaire contre aucun État étranger. Les mesures que le Roi serait amené à prendre en vertu de cette disposition devront être aussitôt soumises au Folketing. Si le Folketing n'est pas en session, il devra être convoqué de toute urgence. [...] »

11 Avis précités du 6 juin 2012, pp. 55 et suivantes, et du 15 décembre 2017, p. 5.

travaux dans le cadre de la proposition de révision n° 6030, la disposition sous avis avait été conçue et interprétée, dans un premier temps, comme visant à créer la base constitutionnelle d'actes par lesquels le Grand-Duc organise son administration<sup>12</sup>. Dans la suite des travaux parlementaires, il était encore envisagé que la disposition constitutionnelle puisse servir à organiser la gestion du patrimoine du Grand-Duc<sup>13</sup>.

Le Conseil d'État note que le dispositif sous examen ne prévoit aucune limitation en ce qui concerne les matières réservées à la loi. Il renvoie à l'article 81 de la proposition de révision sous avis qui prévoit que le Gouvernement détermine son organisation et son fonctionnement par voie de règlement interne approuvé par arrêté grand-ducal, à l'exception des matières réservées à la loi. Il note encore que l'article 69 de la proposition de révision n° 6030 relatif à l'organisation de la Chambre des députés par son Règlement contient la même réserve. Il rappelle que, dans son avis précité du 6 juin 2012, il avait souligné, en relation avec les services du Grand-Duc, que « l'organisation de ces services, quelque large que soit l'autonomie accordée à cet effet au Chef de l'État, requiert l'intervention d'une loi ». Le Conseil d'État invite dès lors les auteurs à insérer une limitation relative aux matières réservées à la loi dans l'article sous examen, afin de garantir la cohérence de l'ensemble des dispositifs constitutionnels et de sauvegarder les prérogatives du législateur. Le Conseil d'État ne saurait concevoir que le Grand-Duc adopte, sur base de la nouvelle disposition constitutionnelle, des règles dans les matières réservées à la loi, telles que le droit des travailleurs, les charges grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ou le droit disciplinaire, le cas échéant en dérogeant aux lois existantes.

Le Conseil d'État voudrait ajouter une considération supplémentaire sur le rapport entre la disposition constitutionnelle nouvelle et l'application récente de l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution sur la base duquel a été pris l'arrêté du 9 octobre 2020 portant institution de la Maison du Grand-Duc.

Il relève d'abord que le dispositif de l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, n'est plus repris en tant que tel. Cette disposition se trouve remplacée par le nouvel article 77, alinéa 1<sup>er</sup>, qui détermine la composition du Gouvernement. Ce dispositif est complété par le nouvel article 81, précité, qui donne au Gouvernement lui-même le droit de déterminer son organisation et son fonctionnement. Le Conseil d'État considère que, sans prendre position sur la question de la base constitutionnelle de l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020, les deux nouveaux articles du futur texte constitutionnel ne pourront en tout cas pas être invoqués comme assise constitutionnelle de l'arrêté précité du 9 octobre 2020. C'est le nouvel article 42 qui constituera, selon la prise de position du Gouvernement, cette base. La nouvelle disposition prévoit expressément que l'administration jouira de la personnalité juridique, ce qui la distingue d'une administration relevant directement de l'État. Il n'en reste pas moins que, aux yeux du Conseil d'État, les arrêtés adoptés au titre de cette disposition ne sauraient affecter les pouvoirs du législateur au titre des matières réservées à la loi.

La section 2, intitulée « De la monarchie constitutionnelle », reprend, dans les articles 44 à 49, les dispositions des articles 55 à 60 de la proposition de révision n° 6030. Le Conseil d'État marque son accord avec le dispositif de l'article 47, dernier alinéa, qui investit la Chambre des députés, et non le Gouvernement, du pouvoir de mettre fin à la régence.

#### *Article 4*

L'article 4 détermine le nouveau libellé du chapitre V de la Constitution intitulé « Du Gouvernement ».

Les articles 76 à 83 reprennent, à la lettre, les dispositions des articles 86 à 90 de la proposition de révision n° 6030.

<sup>12</sup> Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, déposée le 21 avril 2009, doc. parl. n° 6030, p. 35 ; Amendements précités du 15 mai 2015, doc. parl. n° 6030<sup>14</sup>, p. 17. En ce sens également, avis précité du Conseil d'État du 6 juin 2012, p. 55 et suivantes.

<sup>13</sup> Deuxième prise de position complémentaire du Gouvernement du 29 janvier 2018, doc. parl. n° 6030<sup>22</sup>, pp. 2 et 3 ; Rapport précité de la Commission du 6 juin 2018, doc. parl. n° 6030<sup>27</sup>, p. 29. À ce sujet, voir aussi l'avis précité du Conseil d'État du 6 juin 2012, p. 56 : « 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'État 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'État. 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. » Dans la proposition de révision initiale, la gestion du patrimoine était d'ailleurs visée par un article 144 de la proposition de révision n° 6030 (voir l'avis précité du Conseil d'État à ce sujet, pp. 140 et suivantes).

### Article 5

L'article 5 détermine le nouveau libellé du chapitre VII de la Constitution, intitulé « De certaines dispositions relatives à l'administration de l'État ». Ce nouveau chapitre reprend l'articulation en trois sections qui était prévue dans la proposition de révision n° 6030, la première relative à la force publique, la deuxième portant sur les finances et la troisième ayant pour objet les relations entre l'État et les communautés religieuses. Quant à la nécessité d'une renumérotation des chapitres suivants, le Conseil d'État renvoie à ses observations d'ordre légistique.

La section 1<sup>re</sup> comporte les articles 96 et 97.

L'article 96 reprend le dispositif de l'article 96 actuel de la Constitution, sauf à remplacer les termes de « force armée » par ceux de « force publique ». Le Conseil d'État marque son accord avec la consécration du concept de force publique repris de la proposition de révision n° 6030, mais préfère, pour le surplus, la formulation retenue par l'article 111, alinéa 1<sup>er</sup>, dans la proposition de révision n° 6030, aux termes duquel « L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi ». En effet, comme le souligne aussi le Gouvernement dans sa prise de position, la soumission de « tout ce qui concerne la force publique » à la loi formelle risque d'avoir des répercussions sur l'articulation des domaines de la loi et du règlement.

L'article 97 reprend le dispositif de l'article 111, alinéa 2, de la proposition de révision n° 6030 sur la déclaration relative à l'état de guerre. Le Conseil d'État renvoie à ses avis antérieurs, dans lesquels il avait marqué ses réserves par rapport à l'utilisation, dans le texte constitutionnel, du concept de « guerre » ou de « déclaration de l'état de guerre » et avait proposé de se limiter à un dispositif relatif à « l'intervention de la force publique en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg »<sup>14</sup>. Le Conseil d'État s'interroge, en particulier, sur la signification et la portée de la « déclaration relative à l'état de guerre » et sur l'articulation d'une telle déclaration avec la déclaration de l'état de crise au sens de l'article 36 de la proposition de révision sous avis. Quelle sera la différence entre une déclaration « de » l'état de guerre et une déclaration « relative » à l'état de guerre ? Comment ce dispositif s'appliquera-t-il en relation avec les obligations internationales du Grand-Duché dans le cadre des traités de défense, en particulier le Traité de l'Atlantique Nord de 1949 ?

La section 2 reprend, aux articles 98 à 101, les dispositions prévues dans les articles 112 à 115 de la proposition de révision n° 6030.

La section 3 comportera un seul article 102, dont le dispositif correspond à celui de l'article 116 de la proposition de révision n° 6030.

### Article 6

L'article 6 détermine le nouveau libellé des dispositions du chapitre IX de la Constitution, intitulé « Des communes ». Les articles nouveaux 103 à 109 reprennent le libellé des articles 119 à 125 de la proposition de révision n° 6030.

À l'article 106, alinéa 3, relatif au pouvoir réglementaire des communes, le renvoi à l'article 50 est erroné et doit être remplacé par un renvoi à l'article 33.

### Article 7

L'article 7 détermine le nouveau libellé du chapitre X de la Constitution, intitulé « Des établissements publics de l'État et des organes professionnels ». Cet intitulé est repris de la proposition de révision n° 6030. Le dispositif des articles nouveaux 110 et 111 équivaut au libellé des articles 117 et 118 de la proposition de révision n° 6030.

À l'article 111, paragraphe 2, la référence à l'article 34 est à remplacer par un renvoi à l'article 33, relatif au pouvoir réglementaire.

### Article 8

L'article 8 détermine le libellé du chapitre XI de la Constitution, relatif aux « Dispositions générales » figurant également dans la Constitution actuelle. Les articles nouveaux 112 à 115 reproduisent les articles 110, 112 à 114 et 116 de la Constitution actuelle. La seule différence réside dans la nouvelle

<sup>14</sup> Voir notamment le quatrième avis complémentaire du Conseil d'État du 11 février 2020, doc. parl. n° 6030<sup>32</sup>, p. 12, qui renvoie à son avis précité du 6 juin 2012.

formule du serment des fonctionnaires, figurant à l'article 112, qui omet la référence à la fidélité au Grand-Duc.

Le Conseil d'État s'interroge sur la technique de révision. L'article 8 est présenté comme introduisant un nouveau chapitre, alors qu'il ne fait que reprendre, sous une nouvelle numérotation, les dispositions figurant actuellement dans ce chapitre.

La proposition de révision n° 6030 prévoyait de faire l'économie d'un tel chapitre et avait intégré les dispositions prévues dans d'autres chapitres en fonction des matières concernées. Le Conseil d'État marque sa préférence pour cette démarche.

Le Conseil d'État rappelle que la proposition de révision n° 6030 avait également omis la référence au serment des fonctionnaires, se limitant à prévoir le serment des membres des organes constitutionnels. Dès lors que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 112 renvoie à la loi pour la formule du serment, il est en effet inutile de l'insérer dans le texte constitutionnel. Si une référence expresse au serment des fonctionnaires est considérée comme nécessaire, il y aura en tout cas lieu de reprendre la formulation retenue dans la récente proposition de révision n° 7575 du Chapitre VI de la Constitution, portant sur la justice. Le nouvel article 89 que cette proposition entend insérer dans le texte constitutionnel prévoit qu'« [a]vant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi ». Dans cette logique, le paragraphe 2 de l'article 112 se lira comme suit : « Avant d'entrer en fonction, les fonctionnaires prêtent le serment prévu par la loi ». Le Conseil d'État propose de retenir le concept de « fonctionnaire », de préférence à celui de « fonctionnaire public civil ».

Le Conseil d'État note encore que le nouvel article 116, reproduisant l'article 115 de la Constitution actuelle, avait également été omis dans la proposition de révision n° 6030. Il ne saisit pas la nécessité d'interdire une modification de la Constitution sur les prérogatives du Grand-Duc pendant une régence, vu que le Grand-Duc n'est pas investi d'un droit de s'opposer à des modifications de ce type et que les compétences du pouvoir constituant ne sauraient être limitées au motif qu'il y a une régence. Le Conseil d'État renvoie à la révision constitutionnelle du 12 mars 2009 portant sur l'actuel article 34 de la Constitution, qui a supprimé la sanction des lois par le Grand-Duc, en ce compris les lois portant révision de la Constitution<sup>15</sup>.

#### *Article 9*

L'article sous examen détermine le nouveau libellé des dispositions du chapitre XII de la Constitution relatif aux « Dispositions transitoires et supplémentaires ».

Les articles 116 à 119 de la Constitution actuelle sont implicitement abrogés, en ce qu'ils ne figurent plus dans le futur chapitre XII.

L'article 117 nouveau reprend le dispositif de l'article 128 de la proposition de révision n° 6030.

L'article 118 reprend la disposition transitoire de l'article 120 de la Constitution actuelle. Il s'écarte de la solution retenue dans la proposition de révision n° 6030<sup>16</sup>. Les articles 129 à 132, et notamment l'article 131, de cette proposition prévoyaient une application immédiate des nouvelles dispositions avec des exceptions limitées à certaines matières (article 132) et une entrée en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit la publication au Journal officiel (article 130).

Le Conseil d'État reviendra sur la portée de l'article 118 en relation avec l'entrée en vigueur de la révision proposée à l'occasion de l'examen de l'article 10 relatif à l'entrée en vigueur.

#### *Article 10*

L'article 10 reprend, aux paragraphes 1<sup>er</sup> à 3, le libellé des articles 130 à 132 de la proposition de révision n° 6030.

Le paragraphe 2 reproduit l'article 131 de la proposition de révision n° 6030, qui s'inspire du libellé de l'actuel article 117 de la Constitution aux termes duquel « [à] compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, tous les décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires, sont abrogés ». Cette dernière disposition ne figurera toutefois plus dans le texte constitutionnel lui-même. Or, le paragraphe 2, en ce qu'il figure dans la loi de révision, est limité à cette loi et ne peut pas porter sur l'ensemble de la Constitution en tant que telle, qui ne se trouve que partiellement modifiée

<sup>15</sup> À ce sujet, voir l'avis précité du Conseil d'État du 6 juin 2012, pp. 138 et suivantes.

<sup>16</sup> Voir les amendements précités du 15 mai 2015, doc. parl. n° 6030<sup>14</sup>, p. 36.

par la proposition de révision. Le Conseil d'État ne comprend pas la démarche retenue par les auteurs de consacrer des dispositions transitoires dans deux actes juridiques différents, la Constitution telle que modifiée et la loi portant révision de la Constitution. La portée juridique des différentes dispositions transitoires est en effet différente selon le champ d'application de l'acte juridique dans lequel elles sont inscrites, constitution révisée ou loi de révision constitutionnelle.

L'approche retenue à l'article 10 pose des problèmes de cohérence avec l'article 118 de la proposition de révision sous avis. Le nouvel article 118 détermine, en effet, un régime différent de celui prévu par le paragraphe 2 de l'article 10. Tandis que l'article 118, à l'instar de l'article 120 de la Constitution actuelle, permet l'application des lois et règlements contraires au texte de la Constitution dans un souci de continuité juridique, l'article 10, paragraphe 2, de la proposition de révision sous avis écarte l'application de « toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution », et cela « à compter du jour de l'entrée en vigueur » du nouveau texte constitutionnel qui est, en vertu du même article, paragraphe 1<sup>er</sup>, « le premier jour du sixième mois qui suit sa publication ».

Le Conseil d'État marque sa préférence pour le régime prévu par l'article 10, reprenant celui prévu par la proposition de révision n° 6030. Il préconise dès lors d'omettre le texte actuel de l'article 118 et de lui substituer le libellé de l'article 10, paragraphe 2, de la proposition de révision sous revue. Si les auteurs n'entendent pas suivre le Conseil d'État dans son observation, il s'imposera de prévoir, dans chaque proposition de révision constitutionnelle, ponctuelle et successive, un dispositif relatif à la mise en vigueur des chapitres concernés y compris, le cas échéant, des mesures transitoires.

\*

## OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

### *Observations générales*

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Les phrases liminaires précédant les dispositions à remplacer ou à insérer ne sont pas à écrire en gras.

À l'instar des intitulés de chapitre compris dans la Constitution, il convient d'insérer un point après les numéros des sections pour écrire, à titre d'exemple, « Section 1<sup>re</sup>. – De l'État, [...] ».

### *Intitulé*

Le terme « chapitres » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Étant donné que les auteurs procèdent également à une modification du chapitre II de la Constitution, l'intitulé de la proposition de révision est à modifier comme suit :

« Proposition de révision des chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution ».

### *Article 1<sup>er</sup>*

À la phrase liminaire, il y a lieu de préciser qu'il s'agit du chapitre I<sup>er</sup> « de la Constitution ».

La phrase liminaire de l'article 1<sup>er</sup> est dès lors à reformuler comme suit :

« Le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution est libellé comme suit : ».

Cette observation vaut également pour les autres articles procédant à des modifications.

### *Article 2 (2 et 3 selon le Conseil d'État)*

L'article sous examen est à scinder en deux articles distincts libellés comme suit :

« **Art. 2.** Après l'article 10<sup>bis</sup> de la Constitution, il est inséré un article 10<sup>ter</sup> nouveau, libellé comme suit :

« Art. 10<sup>ter</sup>. Tout non-luxembourgeois [...] »

« **Art. 3.** Les articles 21, 22 et 29 de la Constitution sont abrogés. »

*Article 5*

Dans le contexte du transfert des dispositions du chapitre VIII actuel dans la section 2 du chapitre VII, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que le sort du chapitre VIII de la Constitution actuelle n'est pas clarifié, le texte coordonné ne comportant aucun chapitre VIII. Lorsque le constituant opte pour le transfert des dispositions sur les finances dans le chapitre VII nouveau, il convient de supprimer le chapitre VIII actuel et de renuméroter les chapitres qui suivent.

*Article 6*

Il y a lieu d'insérer des guillemets ouvrants avant l'intitulé du chapitre IX qu'il s'agit de remplacer.

Après l'article 109, il faut ajouter des guillemets fermants.

*Article 8*

Aux articles 112 et 113, qu'il s'agit d'insérer, il faut insérer une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

*Article 10*

Le Conseil d'État recommande d'omettre l'intitulé de l'article sous examen. En effet, s'il y est recouru, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 9 mars 2021.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*La Présidente,*

Agny DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7700/04



N° 7700<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION**

des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(26.3.2021)

Par dépêche du 8 décembre 2020, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de révision constitutionnelle spécifiée à l'intitulé.

Ladite proposition de révision constitutionnelle s'inscrit – d'après les explications fournies à l'exposé des motifs y joint – dans une nouvelle démarche retenue par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des députés, démarche qui, d'une part, consiste dans la remise en question du consensus sur une révision d'ensemble de la Constitution du 17 octobre 1868, concrétisée par la proposition définitive adoptée par la Commission en juin 2018, et qui, d'autre part, est la suite de la décision prise vers la fin de l'année 2019 de procéder „à une révision de la Constitution actuelle par étapes et par blocs, et en fonction des priorités arrêtées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle“.

La proposition de révision sous avis a dès lors pour objet de réformer différents chapitres de l'actuelle Constitution, en révisant le texte existant et en introduisant de nouvelles dispositions traitant notamment de l'organisation et de l'administration de l'État, du Chef de l'État, du gouvernement, des communes, des établissements publics, des chambres professionnelles et des communautés religieuses.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations qui suivent.

\*

**CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES**

La décision de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de procéder à „une révision substantielle de la Constitution actuelle (par étapes) au lieu d'élaborer une toute nouvelle Constitution“ mérite quelques réflexions circonstanciées. Tout observateur attentif de l'évolution des travaux en matière de révision constitutionnelle au cours des dernières années reste perplexe face aux tergiversations de certaines forces politiques. Il est difficile de dégager les raisons évidentes qui sont à la base de la décision de remise en cause du consensus des vingt dernières années pour procéder à une révision constitutionnelle globale.

La nouvelle Constitution aurait dû, selon la volonté exprimée par tous les partis politiques, être soumise à un référendum décisionnel conformément à l'article 114 de l'actuelle Constitution. Or, en procédant par étapes, le recours à plusieurs référendums agencés d'après les votes successifs de la Chambre des députés s'avère très difficile, sinon impossible. Un danger à ne pas sous-estimer en relation avec la procédure choisie d'un vote par étapes est celui d'avoir finalement un texte constitutionnel présentant des oublis, des redites, des incohérences, voire des contradictions. L'on constate d'ores et déjà que la seule renumérotation des articles n'est pas sans présenter quelques difficultés. Après avoir voté sur les différents chapitres modifiés, l'un après l'autre, il faudra peut-être procéder à un ordon-

nancement nouveau de la Constitution et à un toilettage des textes nécessitant en définitive quand même un vote sur l'ensemble de la Constitution. Tous ces désavantages pourraient être évités en continuant et en menant à bon terme la proposition de révision constitutionnelle n° 6030.

L'avenir montrera si le Grand-Duché disposera enfin d'une Constitution moderne répondant aux exigences du 21e siècle ou s'il continuera d'être doté d'une Constitution rapiécée gardant toutes les allures d'une conception de droit constitutionnel du 19e siècle.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Ad article 1<sup>er</sup>*

Cet article modifie le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution actuellement en vigueur. L'intitulé dudit chapitre est adapté en y supprimant la référence au Grand-Duc et en y ajoutant les tenues „*et de ses habitants*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que, dans le corps du texte de ce chapitre, les articles qui se réfèrent aux „*habitants*“, à savoir plus précisément à la nationalité et aux droits politiques de ces derniers, font défaut (ces articles faisaient partie d'une section 3 dans le chapitre I<sup>er</sup> de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030<sup>30</sup>). La Chambre estime qu'il s'agit d'un oubli qui doit être redressé. Il faudra par conséquent compléter le chapitre I<sup>er</sup> introduit par le texte sous avis par une section 3 nouvelle, reprenant les dispositions de la prédite section 3 du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>. Les articles subséquents devront alors être renumérotés en conséquence.

Les nouveaux articles du chapitre I<sup>er</sup> appellent les observations suivantes.

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article sous rubrique reprend la formulation de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution actuellement en vigueur: „*le Grand-Duché de Luxembourg est un État démocratique, libre, indépendant et indivisible*“. En utilisant les termes „*Grand-Duché*“, le texte commence par la définition du régime politique, ces termes impliquant que le Luxembourg est une monarchie.

Dans son avis n° 48.433 du 6 juin 2012 sur la proposition de révision constitutionnelle n° 6030, le Conseil d'État avait relevé que, en utilisant cette formulation, le texte s'éloignerait „*des principes de clarté et de cohérence*“ entourant la proposition de révision et qu'il y aurait un manque de logique dans l'ordonnement du texte. En effet, il convient, d'abord, d'énoncer dans un premier article les caractéristiques de l'État et, ensuite, de déterminer dans un article subséquent (en l'occurrence l'article 2) le régime politique. En procédant ainsi, le nouveau texte de la Constitution suivra l'exemple des Constitutions d'autres pays européens, tels que de la France, de la Belgique ou encore de l'Espagne, les Lois fondamentales de ces pays commençant toutes par définir les caractéristiques essentielles de l'État avant de déterminer le régime politique.

Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, il convient donc de reprendre dans la proposition de révision sous avis le texte prévu dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup> et selon lequel „*le Luxembourg est un État démocratique, libre, indépendant et indivisible*“.

### *Article 2*

Suite aux observations formulées par la Chambre quant au nouvel article 1<sup>er</sup> ci-avant, elle demande de reprendre également les dispositions de l'article 2 dans les termes énoncés au document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>. Par conséquent, ledit article 2 doit être complété par un nouvel alinéa 3, ayant la teneur suivante: „*Il porte la dénomination de 'Grand-Duché de Luxembourg'*“.

### *Ad article 2*

La proposition de révision sous avis prévoit d'insérer une disposition sur les non-Luxembourgeois à la suite de l'article 10bis de la Constitution en vigueur, disposition qui est actuellement inscrite à l'article 111. Dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>, cette disposition fait l'objet de l'article 16 sous le chapitre 2, ayant trait aux droits et libertés.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de placer la disposition en question dans la nouvelle section 3 à insérer au chapitre I<sup>er</sup> (cf. Ad article 1<sup>er</sup> ci-avant).

L'article 2, paragraphe (2), de la proposition de révision constitutionnelle prévoit de supprimer les articles 21, 22 et 29 de la Constitution. Pour des raisons d'ordre légistique, la Chambre propose de reléguer l'abrogation de ces articles dans une disposition finale du texte.

#### *Ad article 3*

L'article 3 modifie le chapitre III, renommé „*Du Grand-Duc*“, qui comporte les articles 32 à 49 (à renumérotter suivant les modifications proposées ci-avant sub Ad article 1<sup>er</sup>). Ceux-ci appellent les remarques qui suivent.

#### *Article 32*

L'article 32 regroupe les dispositions qui déterminent le rôle du Chef de l'État et qui arrêtent ses attributions constitutionnelles. Le paragraphe (1) reprend les dispositions de l'article 33 de la Constitution actuellement en vigueur, article selon lequel „*le Grand-Duc est le Chef de l'État (...)*“.

Pour rester dans la logique du titre de la section I<sup>er</sup>, qui traite „*de la fonction du Chef de l'État*“, il est nécessaire – pour des raisons de clarté et de cohérence du texte – d'employer dans toutes les dispositions de la Constitution les termes „*Chef de l'État*“ au lieu de la notion de „*Grand-Duc*“ lorsqu'il s'agit de définir les fonctions du Chef de l'État. En effet, les termes „*Grand-Duc*“ et „*Chef de l'État*“ ne sont pas synonymes et ne peuvent pas être échangés pour définir, dans le cadre constitutionnel, les mêmes fonctions.

La Constitution originale de 1868 n'emploie pas la notion de „*Chef de l'État*“, qui n'a été introduite dans le texte que par la révision du 12 janvier 1998. Pour éviter tout malentendu et toute ambiguïté en ce qui concerne le rôle du Chef de l'État, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose d'employer les termes „*Chef de l'État*“ lorsqu'il s'agit de déterminer les fonctions constitutionnelles qui lui sont réservées. Cela évitera des difficultés d'interprétation dans l'application des dispositions constitutionnelles. Les articles 44 et 49 emploient d'ailleurs à juste titre les termes „*Chef de l'État*“.

L'utilisation du terme „*Grand-Duc*“ pourrait prendre à l'article 32, paragraphe (3), une signification particulière, ledit article prévoyant que „*les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du gouvernement (...)*“. En appliquant ce texte aux dispositions du Chef de l'État, il paraît évident qu'elle ne vise que les dispositions prises dans l'exercice des fonctions de Chef de l'État, limitativement fixées par la Constitution. Or, en se référant aux dispositions du „*Grand-Duc*“, la formulation risque d'interférer dans la vie privée du Chef de l'État.

Au vu de ces considérations, la Chambre propose donc de remplacer le terme „*Grand-Duc*“ par ceux de „*Chef de l'État*“ dans tous les articles qui, dans la proposition de révision sous avis, ont trait aux fonctions du Chef de l'État, comme ceci est prévu dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>.

#### *Articles 33 à 35*

Les auteurs de la proposition de révision ont renversé la suite des dispositions des articles sous rubrique, par rapport à celle prévue dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>.

À l'article 34, toute référence à la dénonciation des traités, à leur conformité avec la Constitution et à leur place dans la hiérarchie dans l'ordre juridique interne a été omise.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le libellé du texte prévu par le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup> est nettement plus clair et précis et elle recommande de reprendre celui-ci dans la proposition de révision sous examen.

#### *Article 36*

Les dispositions constitutionnelles relatives à l'état de crise font l'objet d'un article à part dans la proposition de révision. D'un point de vue formel, cette modification trouve l'accord de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Quant au fond, la Chambre tient à rappeler certaines observations qu'elle avait déjà présentées dans son avis n° A-2800 du 19 avril 2016 sur la proposition de révision n° 6938 de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution. Ainsi, la Chambre rappelle que les dispositions relatives à l'état de crise doivent impérativement être formulées de manière concise et claire afin d'éviter une utilisation abusive de celles-ci et une atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis par les pouvoirs d'exception accordés au pouvoir exécutif dans ce cadre.

D'après le nouvel article 36 (qui reprend mot pour mot le texte de l'actuel article 32, paragraphe 4), trois circonstances dites exceptionnelles, prises individuellement et non cumulables, peuvent déclencher le pouvoir du Grand-Duc de prendre des mesures réglementaires d'urgence:

- une crise internationale;
- les menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population;
- le cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que les termes employés par le texte restent vagues et laissent toujours au pouvoir exécutif une grande latitude pour justifier la prise de décisions exceptionnelles. Elle rappelle qu'elle est d'avis qu'il faudrait restreindre les possibilités permettant de prendre des règlements d'urgence et limiter celles-ci aux seuls cas où le fonctionnement normal des institutions ou la sécurité ou la santé des citoyens seraient réellement en danger. La Chambre rappelle par ailleurs sa proposition d'adopter une loi fixant les différentes catégories de mesures à prendre en fonction de la gravité de la situation, ceci pour permettre de mieux cerner la notion „*état de crise*“.

Le texte de la proposition de révision prévoit en outre toujours que le Grand-Duc peut prendre des mesures réglementaires „*en toutes matières*“, y compris donc dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle à ce sujet que les règlements d'exception adoptés sur la base de l'article 32, paragraphe (4), peuvent seulement déroger à des dispositions légales existantes, mais non pas aux dispositions de la Constitution elle-même ni à celles de traités internationaux.

Or, la règle selon laquelle des dérogations aux dispositions de la Constitution ne sont pas permises durant l'état de crise n'a déjà pas été respectée en pratique, ceci dans le cadre de l'état de crise qui a été déclaré par l'adoption du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

En effet, ledit règlement grand-ducal avait créé une nouvelle infraction pénale, en prévoyant que les infractions commises par les personnes physiques aux mesures de lutte contre la maladie Covid-19 seraient punies d'une amende ayant le caractère d'une peine de police. Les infractions (contraventions) et amendes (peines de police) en question avaient donc bien un caractère pénal.

Or, l'article 14 de la Constitution institue le principe de légalité des peines en disposant que „*nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi*“. De plus, l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution prévoit expressément que les mesures prises durant l'état de crise par le Grand-Duc (ou par le gouvernement) „*peuvent déroger à des lois existantes*“, mais doivent „*être conformes à la Constitution et aux traités internationaux*“. Des infractions et amendes pénales ne peuvent donc être créées que par la loi et non pas par un règlement grand-ducal, ceci également durant l'état de crise.

En d'autres termes, les mesures réglementaires adoptées pendant l'état de crise peuvent déroger à des textes légaux existants (le cas échéant à une loi prévoyant une amende pénale en modifiant celle-ci), mais non pas aux dispositions de la Constitution, ce qui est évident puisque cette dernière comporte les normes fondamentales de l'État de droit et démocratique qu'est le Luxembourg. Dans les matières réservées à la loi formelle, il peut par ailleurs être dérogé à la loi, mais il ne peut pas être dérogé à la disposition constitutionnelle qui réserve une matière donnée à la loi. Cela est d'ailleurs confirmé par le commentaire joint à la proposition de révision de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution (document parlementaire n° 6938).

Les dispositions du règlement grand-ducal susvisé du 18 mars 2020 qui prévoyaient des amendes pénales pour les infractions commises par les personnes physiques aux mesures de lutte contre la maladie Covid-19 étaient dès lors contraires aux articles 14 et 32, paragraphe (4), de la Constitution.

Dans ce contexte, la Chambre s'interroge par ailleurs sur la conformité avec l'article 14 de la Constitution des dispositions actuellement en vigueur de l'article 12 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, traitant également des amendes et avertissements taxés prononcés en cas d'infractions commises par les personnes physiques aux mesures de lutte contre la propagation de la maladie Covid-19.

En effet, les dispositions concernant les infractions et amendes en question – ayant toujours un caractère pénal – ont tout simplement continué celles du règlement grand-ducal du 18 mars 2020, la loi susvisée du 17 juillet 2020 ne les ayant pas établies (cf. avis n° 60.261 du 16 juin 2020 du Conseil

d'État sur le projet de loi n° 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19): „*le projet de loi sous examen vise à organiser un cadre légal qui prend le relais du dispositif réglementaire adopté au titre de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution*“). Or, l'article 14 de la Constitution dispose clairement que „*nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi*“. Dans son avis n° 60.409 sur le projet de loi n° 7683 modifiant, entre autres, la loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, le Conseil d'État avait d'ailleurs formulé une opposition formelle pour violation dudit article 14. Le principe de légalité des peines inscrit à cet article fait partie des principes et droits constitutionnels auxquels il ne peut pas être dérogé en vertu des normes internationales déterminant les droits fondamentaux de l'homme et qui doivent impérativement être respectés dans le cadre des restrictions décidées par le gouvernement dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que les dispositions de l'article 12 précité (qui ne font que reprendre celles de l'article 6 du règlement grand-ducal susvisé du 18 mars 2020) devraient faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle, saisie à titre préjudiciel dans le cadre d'un litige par une personne concernée.

Concernant les dispositions constitutionnelles relatives à l'état de crise, la Chambre met finalement en garde contre les problèmes qui peuvent se poser en matière de contrôle des mesures réglementaires d'urgence adoptées par le pouvoir exécutif, problèmes qui ont notamment été soulevés par le Conseil d'État dans ses différents avis sur la proposition de révision n° 6938. Le texte constitutionnel ne prévoit d'ailleurs pas de moyen de contrôle direct et immédiat (surtout juridictionnel) des mesures d'urgence pour garantir l'utilisation limitée de telles mesures à des cas d'une gravité exceptionnelle et pour faire cesser, le cas échéant, immédiatement des règles portant atteinte aux normes constitutionnelles et internationales. En effet, le seul contrôle juridictionnel qui existe actuellement en la matière est un contrôle incident en application de l'article 95 de la Constitution.

#### *Articles 37 à 40*

Ces articles ne donnent pas lieu à des commentaires, sauf qu'il faudra remplacer le terme „*Grand-Duc*“ par ceux de „*Chef de l'État*“.

#### *Article 41*

Aux termes du paragraphe (1), „*le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'Armée*“ et „*ce commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du gouvernement*“.

Le texte actuel de la Constitution prévoit à l'article 37, dernier alinéa, que „*le Grand-Duc commande la force armée*“. Aucun Chef de l'État luxembourgeois n'a, depuis 1868, commandé la force armée. Comment aurait-il pu le faire, alors que la Constitution exige le contreseing ministériel pour toute disposition à prendre par le Chef de l'État?

La proposition de révision sous avis ne maintient pas à juste titre le texte de l'article 37 précité. Au commentaire de cette disposition, il est précisé que le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'Armée, „*assurant ainsi un lien entre le Chef de l'État et l'Armée*“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que cette disposition est étrange, puisqu'elle entend gratifier le Grand-Duc d'un titre qui, à première vue, ne lui confère aucune attribution constitutionnelle en matière de „*force armée*“. En effet, le texte proposé prévoit que le „*commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du gouvernement*“.

En vertu de la Constitution, le Chef de l'État n'a qu'un seul titre, à savoir celui de Grand-Duc. Affubler le Chef de l'État du titre de „*commandant de la force armée*“, tout en déclarant que ce titre est vide de sens, c'est montrer peu de respect envers la fonction de Chef de l'État.

Aussi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose-t-elle vivement de supprimer en entier le paragraphe (1), d'autant plus que la deuxième phrase de celui-ci n'apporte aucune clarification sur l'exercice du commandement de la force armée. Les termes utilisés de „*autorités militaires*“ et „*autorité du gouvernement*“ sont des nébuleuses juridiques à éviter dans un texte constitutionnel.

Le deuxième paragraphe de l'article 41 n'appelle pas d'observations (sauf qu'il faudra remplacer le terme „*Grand-Duc*“ par ceux de „*Chef de l'État*“).

#### *Articles 53 et 54*

Il convient de remplacer le terme „*Grand-Duc*“ par ceux de „*Chef de l'État*“.

#### *Articles 44 à 49*

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'a pas repris les dispositions prévues aux articles 46, 47 et 48 de la Constitution actuellement en vigueur.

Ces articles précisent que:

- toute loi doit être approuvée par la Chambre des députés (article 46);
- les projets de lois sont transmis à la Chambre des députés par le Grand-Duc (article 47);
- les députés ont le droit de présenter des propositions de lois (article 47);
- l'interprétation des lois par voie d'autorité est réservée à la Chambre des députés (article 48).

Si l'actuel article 48 peut être abrogé, il n'en est pas de même des articles 46 et 47, qui doivent être maintenus en attendant d'être repris dans le chapitre IV dans le cadre de la réforme de celui-ci, ayant trait à la Chambre des députés. Dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>, ces articles avaient trouvé leur place dans le chapitre 4, section 3, intitulée „*De l'adoption des lois*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de reprendre dans un article 64bis nouveau (à insérer dans le chapitre IV) le contenu des articles 46 et 47 actuellement applicables. Cet article 64bis pourrait prendre la teneur suivante, inspirée de l'article 75 prévu par le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>:

*„Art. 64bis. Le gouvernement adresse à la Chambre des députés des projets de lois.*

*Chaque député a le droit de soumettre des propositions de lois à la Chambre des députés.“*

La disposition de l'actuel article 46, selon laquelle l'assentiment de la Chambre des députés est requis pour toute loi, ne doit pas nécessairement être reprise de façon expresse puisque l'exigence y prévue est suffisamment ancrée dans les articles 59 et 65 de la Constitution.

L'article 49 de la Constitution actuelle – article non repris par le document parlementaire n° 7575 – peut être abrogé.

Le texte de l'actuel article 49bis est repris au nouvel article 5 prévu par la proposition de révision sous avis, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve.

Concernant la régence, le nouvel article 47, dernier alinéa, introduit par le texte sous avis, prévoit ce qui 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. Le gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin (sic!) de la régence.“*

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 devrait s'agir du gouvernement, puisque celui-ci „*en informe la Chambre des députés*“ qui prend alors une décision, non pas pour constater la cessation de l'impossibilité de régner, mais seulement pour mettre fin à la régence.

L'impossibilité de régner faisant cependant l'objet d'une décision de la Chambre des députés, la cessation de cette impossibilité devrait également être constatée par la Chambre des députés.

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose par conséquent de conférer la teneur suivante à la dernière phrase de l'article 47:

*„Le gouvernement en informe la Chambre des députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater la cessation de l'impossibilité de régner et de mettre fin à la fin de la régence.“*

#### *Ad article 4*

L'article 4 de la proposition de révision constitutionnelle sous avis modifie le chapitre V, intitulé „*Du Gouvernement*“.

Ce chapitre, comprenant les articles 76 à 83, reprend les dispositions du chapitre 5 du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>. Il n'appelle pas de commentaires spécifiques de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (sauf qu'il faudra remplacer le terme „*Grand-Duc*“ par ceux de „*Chef de l'État*“).

*Ad article 5*

Cet article modifie le chapitre VII de la Constitution actuellement en vigueur.

Les dispositions dudit chapitre correspondent à celles du chapitre 8 prévu par le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>. Toutefois, ce chapitre 8 comportait une section 1<sup>re</sup> déterminant, en dehors de certaines dispositions spécifiques concernant la force publique, des règles générales relatives à l'administration de l'État.

Si la proposition de révision sous avis maintient l'approche retenue dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>, elle ne reprend pas la section 1<sup>re</sup>, traitant „*des règles générales d'administration*“. Les auteurs de la proposition de révision n'indiquent aucun motif justifiant cette omission.

Le texte de l'article 108 du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup> est repris dans le chapitre XI, qui constitue un chapitre „*fourre-tout*“ comportant des dispositions diverses, et les dispositions de l'article 110, paragraphes (1) et (2), sont reproduits à l'article 38 introduit par la proposition de révision sous avis.

Quant aux dispositions de l'article 109 et de l'article 110, paragraphe (3), elles ne sont cependant reprises dans aucune nouvelle disposition constitutionnelle.

Dans un souci de clarté et de cohérence, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande la reprise intégrale, dans le chapitre VII prévu par le texte sous avis, de la section 1<sup>re</sup> prémentionnée relative aux „*règles générales d'administration*“, à l'exception de l'article 110, paragraphe (1), qui peut faire l'objet de l'article 38.

La Chambre relève qu'il est indispensable de maintenir dans le nouveau texte constitutionnel les dispositions de l'article 110, paragraphes (2) et (3), prévoyant respectivement que „*aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une loi*“ et que „*le statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi*“.

La suppression de cette dernière disposition constitutionnelle relative au statut des fonctionnaires est inacceptable. Une disposition identique est d'ailleurs prévue pour les fonctionnaires communaux à l'article 107, paragraphe (2), du texte sous avis ainsi qu'à l'article 107, paragraphe (5), de la Constitution actuellement en vigueur.

*Ad article 6*

L'article 6 remplace les dispositions constitutionnelles relatives aux communes.

Le texte prévu correspond à celui du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>. Il ne donne pas lieu à des observations.

*Ad article 7*

Cet article reprend également les dispositions inscrites dans le document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>, concernant les établissements publics et les organes professionnels.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle à ce sujet les remarques importantes qu'elle avait formulées dans son avis n° A-2550<sup>1</sup> du 25 novembre 2019 sur les amendements parlementaires du 28 juin 2019 à la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>) et que les chambres professionnelles avaient par ailleurs déjà présentées dans leur avis commun du 20 juillet 2015 sur les nouveaux articles 115 et 116 de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030 (articles introduits par les amendements parlementaires du 15 mai 2015) et dont il n'a toujours pas été tenu compte jusqu'à présent.

Dans le crédit avis commun, les chambres 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. Dans leur avis commun du 1<sup>er</sup> février 2021 sur la proposition de révision sous avis, elles ont d'ailleurs encore une fois raffermer leur position sur ce point.

Les chambres avaient en outre demandé dans leur avis du 20 juillet 2015 d'ancrer dans le texte constitutionnel 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 110 et 111):

„**Art. 110. (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. 111.** (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 34 ~~33~~.

#### Ad article 8

L'article 8 remplace le chapitre XI de la Constitution, comportant quelques „Dispositions générales“.

Conformément à la demande formulée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics quant à l'article 5 ci-avant – demande de reprendre intégralement dans le chapitre VII du texte sous avis la section 1<sup>re</sup> du chapitre 8 du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup> („Des règles générales d'administration“) – l'article 113 nouveau, relatif à la publication des lois et règlements, pourra être supprimé.

Le nouvel article 115 détermine la procédure en matière de révision constitutionnelle.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que les dispositions relatives au référendum méritent une analyse plus approfondie. Elle ignore si la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné la question de l'opportunité d'une modification de l'article 115. Le recours à l'électeur en vue d'une participation plus importante aux affaires publiques doit être traité en relation avec l'article 77 du document parlementaire n° 6030<sup>30</sup> sur le droit d'initiative législative. Cet article prévoit que cent vingt-cinq électeurs peuvent présenter à la Chambre des députés une proposition motivée aux fins de légiférer, proposition qui doit être soutenue par douze mille cinq cents électeurs pour pouvoir être traitée en séance publique.

Il est vrai qu'un référendum décisionnel n'est pas, quant à sa portée juridique, comparable au droit d'initiative législative. Néanmoins, il faut que la Chambre des députés indique, de façon non équivoque, aux électeurs sa position quant à une modification éventuelle des dispositions de l'article 115 et, le cas échéant, de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national. La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle dans ce contexte que, selon l'article 3 de cette loi, la demande en vue de l'organisation d'un référendum portant sur l'approbation ou le rejet d'une modification de la Constitution ayant fait l'objet d'un premier vote par la Chambre des députés peut être présentée par un comité d'initiative composé de cinq électeurs seulement.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec la proposition de révision constitutionnelle lui soumise pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 26 mars 2021.

Le Directeur,  
G. TRAUFFLER

Le Président,  
R. WOLFF



7700/05

N° 7700<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION**

des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

\* \* \*

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES  
LUXEMBOURGEOISES**

(19.4.2021)

**I. REMARQUES GENERALES**

C'est en s'autosaisissant que le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) se permet de formuler le présent avis au sujet de la proposition de révision de la Constitution. Il regrette qu'il n'ait pas été consulté sur ce dossier, en dépit du fait que la proposition de révision change le cadre constitutionnel réglant le rôle, les moyens et le fonctionnement des communes.

L'absence de consultation est encore plus difficile à comprendre face aux modifications substantielles apportées au chapitre IX de la Constitution, intitulé « Des Communes », en raison desquelles il est évident que les communes sont directement concernées par la proposition de révision.

Dans sa teneur initiale, la proposition de révision constitutionnelle ne comportait pas beaucoup de changements par rapport à la Constitution actuellement en vigueur quant au chapitre sur les communes. À la suite des propositions faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012, qui prévoyaient des adaptations plus substantielles du texte existant, le SYVICOL avait émis un premier avis le 10 décembre 2012 dans le cadre de la révision de la Constitution luxembourgeoise.

Presqu'une décennie plus tard, le SYVICOL émet par la présente un nouvel avis dans le cadre de la révision par étapes de la Constitution. La proposition de révision sous revue représente la deuxième étape de cette réforme fondamentale de la Constitution et concerne les Chapitres dédiés à l'organisation de l'Etat, à son territoire, à ses habitants, au Chef de l'Etat, à la monarchie constitutionnelle, au gouvernement, aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses, aux communes, ainsi qu'aux dispositions générales et transitoires.

Le SYVICOL se limite dans cet avis, élaboré avec l'appui des membres de sa commission consultative compétente, à commenter les dispositions de la proposition de révision qui auront des répercussions directes sur le fonctionnement et l'organisation des communes.

\*

**II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS**

Les principales remarques du SYVICOL par rapport à la proposition de révision de la Constitution se résument comme suit :

- Le SYVICOL demande l'introduction d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion auprès des citoyens des communes concernées (article 7).
- La proposition de révision prévoit que la commune est « administrée par un collège des bourgmestre et échevins », plutôt que « sous l'autorité » de ce dernier. Le SYVICOL constate que cette formulation risque de limiter la modernisation de l'administration communale et demande le maintien de la formulation actuelle (article 104).

- Le SYVICOL est d'avis que la proposition de révision restreint inutilement l'autonomie fiscale des communes en prévoyant que tout impôt au profit des communes est établi par la loi. S'y ajoute que toute taxe et impôt doit être approuvé par l'autorité de surveillance (article 105, paragraphe 1).
- Le SYVICOL se félicite que le principe de connexité est introduit par la proposition de révision. Il rappelle toutefois que pour assurer une application effective de ce principe, il faudra déterminer exactement quelles seront les missions des communes et créer des règles de codécision et de cofinancement claires et équitables dans le cadre de l'exécution des missions partagées par l'Etat et les communes (article 105, paragraphe 3).
- La participation à la mise en œuvre de l'enseignement n'est plus prévue dans la proposition de révision. Compte-tenu du fait que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens, et que l'enseignement constitue un des éléments clés dans la vie communale, le SYVICOL demande le maintien de la participation de la commune à la mise en œuvre de l'enseignement (article 107).
- Le SYVICOL se félicite que les auteurs ont prévu la possibilité pour toute commune de créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi (article 108).
- La proposition de révision dispose que le conseil communal pourra être dissous par le Gouvernement en conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. Actuellement, ce pouvoir appartient au Grand-Duc. Le SYVICOL propose de reformuler la disposition en question dans le sens que c'est le Chef de l'Etat qui a le droit de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune (article 109).
- En s'inspirant de la Constitution autrichienne, le SYVICOL propose d'ajouter un article à la Constitution pour y ancrer la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL.

\*

### III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

#### *Article 7*

L'article 7 dispose que les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.

Le SYVICOL rappelle que la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 prévoit à l'article 5 que pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, le SYVICOL regrette que les auteurs n'aient pas tenu compte de l'avis du Conseil d'Etat, qui avait suggéré de donner un fondement constitutionnel au référendum local et de le rendre obligatoire en cas de fusions de communes. Dans son avis du 10 décembre 2012, le SYVICOL a approuvé 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.

Dans le cadre de la présente révision de la Constitution, le SYVICOL exige dès lors de prévoir à l'article 7 l'obligation d'organiser un référendum en amont de toute fusion auprès des citoyens des communes concernées.

#### *Article 103*

L'article ne donne pas lieu à des observations de la part du SYVICOL.

#### *Article 104*

Le 2e paragraphe de l'article 104 dispose que 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. Le SYVICOL note que les auteurs de la proposition de révision ont fait un changement au niveau de la terminologie en ne prévoyant plus que la commune « est administrée sous l'autorité du

<sup>1</sup> [https://www.ccre.org/img/uploads/piècesjointe/filename/charter\\_localselfgovernment\\_fr.pdf](https://www.ccre.org/img/uploads/piècesjointe/filename/charter_localselfgovernment_fr.pdf)

collège des bourgmestre et échevins », mais simplement « par un collège des bourgmestre et échevins ».

D'après la formulation proposée, le collège des bourgmestre et échevins sera dorénavant plus impliqué dans la gestion quotidienne de la commune. Le SYVICOL craint que cette formulation ne soit contraire à ce qui est prévu dans le cadre de la réforme de la loi communale, comme la notion de « administrée par » ne laisse pas de place pour un intermédiaire dans la gestion communale. Si la révision de la Constitution s'inscrit dans un processus de modernisation, la formulation proposée va plutôt dans le sens contraire.

Dès lors, le SYVICOL demande de revenir à la formulation de la Constitution actuellement en vigueur pour permettre une modernisation du fonctionnement des administrations communales dans le cadre de la réforme de la loi.

#### *Article 105*

Le 1<sup>er</sup> paragraphe du nouvel article 105 dispose : « 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. »

Le principe de l'autonomie fiscale des communes attribuée à ces dernières l'initiative d'établir des taxes et impositions et de déterminer librement leur assiette, leur montant ainsi que les modalités d'application et d'exemption<sup>2</sup>. Cette autonomie fiscale n'est limitée uniquement par l'obligation de respecter les libertés publiques et les droits fondamentaux<sup>3</sup>.

Le premier alinéa du premier paragraphe de l'article 105 constitue une nouveauté dans la mesure où tout impôt communal aura dorénavant besoin d'une base légale.

Selon le commentaire des articles, l'article 105 regroupe les dispositions qui concernent les ressources financières des communes en se basant sur une série de principes, entre autres celui qui prévoit que « les impôts communaux sont établis principalement par la loi ».

Comme les auteurs le mentionnent correctement, ces impôts sont d'ores et déjà « principalement » établis par la loi. Toutefois, il existe des impôts spécifiques qui sont nécessaires dans l'intérêt de la commune et qui ont été introduits par règlement communal en l'absence d'une base légale explicite. A titre d'exemple, on peut citer la taxe sur la résidence secondaire. Par définition<sup>4</sup>, celle-ci est à qualifier comme une taxe de quotité qui, selon la jurisprudence courante<sup>5</sup>, constitue un impôt. D'après la formulation actuelle de la première phrase de l'article 105, ces taxes auront dans le futur besoin d'une base légale. Le SYVICOL y voit une restriction de l'autonomie fiscale des communes à laquelle il doit s'opposer.

Le SYVICOL constate également une autre modification dans la troisième phrase du paragraphe premier de l'article 105, qui dispose que les impôts et les taxes communaux sont soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance. Selon le texte actuellement en vigueur, seules les impositions communales établies par le conseil communal sont soumises à l'approbation du Grand-Duc. Le SYVICOL se demande quelle est l'utilité de prévoir l'approbation des taxes et des impôts dans la Constitution par l'autorité de surveillance, alors qu'elle est déjà prévue dans la loi communale. L'article 109 de la proposition de révision constitue le fondement juridique de la tutelle administrative, dont les détails sont fixés par la loi communale, qui est d'ailleurs en cours de modification sur ce point<sup>6</sup>. Pour faciliter la lisibilité des textes et pour éviter des dispositions potentiellement incompatibles dans le futur, le SYVICOL propose de laisser à la loi le soin de définir la tutelle administrative sur les taxes et impôts communaux et de supprimer donc la dernière phrase du 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 105.

2 Tribunal administratif, jugement du 18 mars 2004, n°16947 et arrêt de la Cour administrative du 15 juillet 2004, n°17797

3 Cour administrative, arrêt du 17 mars 1998, n°10049C

4 Tribunal administratif, jugement du 24 mai 2000, n°11259 ; Tribunal administratif, jugement du 30 octobre 2000, n°11890 ; Cour administrative, arrêt du 14 juin 2001, n°12594C

5 Tribunal administratif, jugement du 18 octobre 1999, n°9931

6 Projet de loi n°7514 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; de l'article 2045 du code civil ; de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

Le 3e paragraphe prévoit d'introduire dans la Constitution le principe de connexité, un principe dont l'importance est régulièrement soulignée par le SYVICOL. Cette disposition oblige l'État à faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. Elle s'inspire de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui prévoit que les ressources financières des collectivités locales devront être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi<sup>7</sup>. Le SYVICOL salue le fait que le principe fasse son entrée dans la Constitution.

Le principe en question prévoit qu'il y ait un rapport adéquat entre les ressources financières à la disposition d'une commune et les missions qu'elle remplit<sup>8</sup>. Dès lors, si on veut garantir une application effective et efficace de ce principe, il faut déterminer exactement quelles seront les missions des communes. A l'heure actuelle, une partie des missions est exclusivement confiée aux communes à travers une disposition légale alors que d'autres missions sont exercées conjointement par les communes et l'État ou encore exercées seules par les communes, sans obligation légale expresse (par exemple l'offre de services d'éducation et d'accueil). Il sera nécessaire d'avoir une délimitation légale et claire entre les compétences de l'État et celles des communes. De plus, afin de pouvoir maintenir le contrôle des dépenses communales et la marge de manœuvre nécessaire au niveau de la prise de décision, il est important de créer des règles de codécision et de co-financement claires et équitables dans le cadre de l'exécution des missions partagées par l'État et les communes.

#### *Article 106*

Le renvoi à l'article 50 est erroné et doit être remplacé par un renvoi à l'article 33.

L'article ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du SYVICOL.

#### *Article 107*

La Constitution actuelle attribue 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 des communes à la mise en œuvre de l'enseignement, compétence partagée entre l'État et les communes. Le 1<sup>er</sup> paragraphe de l'article 107 de la proposition de révision prévoit uniquement la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres de ces actes comme missions relevant exclusivement de la compétence des communes.

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs de la proposition de révision de la Constitution ont décidé de retirer la mise en œuvre de l'enseignement, une compétence partagée avec l'État. Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne donnent des précisions sur le retrait de cette compétence.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État a proposé de maintenir en l'état les dispositions sur les compétences primaires des communes, comme constituant le reflet de leur autonomie. Un avis auquel le Gouvernement a également fait référence dans sa prise de position du 26 février 2021, lui aussi étant d'avis qu'il faudra maintenir l'enseignement fondamental parmi les missions originaires des communes, à côté de l'état civil.

Compte-tenu du fait que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens, et que l'enseignement constitue un des éléments clés dans la vie communale, le SYVICOL s'aligne sur les avis du Conseil d'État et du Gouvernement et demande le maintien de la participation de la commune à la mise en œuvre de l'enseignement, tel qu'elle est actuellement prévue dans la Constitution en vigueur.

Toutefois, le SYVICOL insiste que les missions respectives de l'État et des communes soient précisées et que les communes aient les moyens nécessaires pour l'exercice de leurs compétences. Actuellement, à défaut de pouvoir hiérarchique sur le personnel enseignant, la mise en œuvre de l'organisation scolaire par les communes n'est pas toujours évidente.

#### *Article 108*

Dans son avis du 10 décembre 2012, le SYVICOL a partagé le point de vue que le principe de création de structures formalisées au niveau communal ou intercommunal devrait être ancré dans la Constitution.

<sup>7</sup> Article 9.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale

<sup>8</sup> Commentaire de l'article 9.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale

Dès lors, le SYVICOL se félicite que les auteurs ont retenu la proposition faite dans l'avis précité en prévoyant à l'article 108 la possibilité de toute commune de créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi.

#### *Article 109*

L'article 109 dispose dans sa première phrase que la loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Le SYVICOL se félicite de la formulation « limitativement », qui indique que l'autonomie communale est la règle et la tutelle l'exception.

Toutefois, dans la deuxième phrase de l'article 109, les auteurs de la proposition de révision ont prévu l'annulation ou la suspension de certains actes des organes communaux en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général. Bien que le mot « contrariété » soit plus clair et précis que celui d'« incompatibilité », le SYVICOL est d'avis que l'expression « intérêt général » laisse trop de marge d'interprétation et qu'il est difficile de déterminer de manière précise l'étendue de cette notion. L'exposé des motifs précise que l'autonomie communale « *est en quelque sorte renforcée en raison 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* ». Or, il est difficile d'y voir un renforcement de l'autonomie communale, si l'élément central de la disposition, à savoir l'« intérêt général », n'est pas clairement défini et laisse trop de marge d'interprétation.

Le SYVICOL aimerait attirer l'attention sur le fait que la question de la validité de l'intérêt général comme motif justifiant la suspension ou l'annulation d'un acte des autorités communales a déjà été soulevée en 2005 par la Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe dans la Recommandation 172(2005) sur la démocratie locale au Luxembourg<sup>9</sup>, dans laquelle le Congrès a constaté que « le régime luxembourgeois de contrôle des communes prévoit également qu'une atteinte à l'intérêt général peut aussi fonder l'annulation d'un acte par l'autorité de tutelle, et que le concept d'intérêt général paraît imprécis et rendre possible une part de subjectivité ». C'est la raison pour laquelle il a recommandé aux autorités luxembourgeoises de « moderniser les dispositions législatives relatives au contrôle sur les collectivités locales, en vue de limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité ».

Le SYVICOL demande ainsi de supprimer la référence à l'intérêt général et de limiter la tutelle administrative à un contrôle a posteriori de stricte légalité pour respecter au mieux l'autonomie communale.

L'alinéa 2 de l'article 109 prévoit que le Gouvernement en conseil pourra dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Actuellement, ce pouvoir appartient au Grand-Duc sans qu'il ne soit précisé dans quel contexte et à quelle fin celui-ci peut l'exercer.

L'ajout de la précision que la dissolution est « dans l'intérêt de la gestion de la commune » est à saluer en tant qu'encadrement du pouvoir de dissolution, même si elle reste vague.

Quant à l'autorité titulaire du pouvoir de dissolution, ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles n'expliquent pourquoi il s'agirait dorénavant du Gouvernement en conseil, plutôt que du Grand-Duc.

Contrairement à une décision du Gouvernement en conseil, un arrêté grand-ducal est un acte juridique clairement défini, qui est publié au Journal officiel. Vu la gravité de la dissolution par le pouvoir central d'un conseil communal élu démocratiquement, le SYVICOL plaide pour le maintien de la forme juridique de l'arrêté grand-ducal. A cette fin, et en tenant compte des articles 45 à 49 de la proposition de révision, il propose de formuler la dernière phrase dans le sens que c'est le Chef de l'Etat qui a le droit de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

<sup>9</sup> <https://www.syvicol.lu/download/757/recommandation-du-congres-172-2005-.pdf>

**Proposition d'introduire un article supplémentaire dans la Constitution sur la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL**

Le SYVICOL propose d'ajouter un article dans la Constitution ayant comme objectif d'ancrer dans la nouvelle Constitution la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL.

L'introduction d'une telle disposition dans une Constitution est une pratique connue au sein de l'Europe. A titre d'inspiration, le SYVICOL fait référence à la Constitution autrichienne qui dispose dans son article 115(3) : « Der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund<sup>10</sup> sind berufen die Interessen der Gemeinden zu vertreten ».

Cette revendication est aux yeux du SYVICOL absolument nécessaire si on considère que les communes sont le seul vecteur de la décentralisation territoriale et que le SYVICOL a pour mission de constituer une représentation générale des communes luxembourgeoises et d'être l'interlocuteur du gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général. Toutes les villes et communes luxembourgeoises lui ont fait confiance en exprimant leur volonté d'adhérer au syndicat, renouvelée tous les dix ans.

En outre, prévoir la représentation des communes luxembourgeoises par le SYVICOL dans la Constitution, serait la base adéquate pour établir dans la législation luxembourgeoise la consultation obligatoire sur tout projet de loi ou de règlement concernant les communes.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 19 avril 2021

---

<sup>10</sup> Le « Österreichischer Gemeindebund » et le « Österreichischer Städtebund » sont tous les deux des associations selon le droit autrichien. Une association (« Verein ») est une union volontaire et permanente d'au moins deux personnes, organisée sur la base de statuts, en vue de poursuivre un but spécifique, commun et idéaliste. L'adhésion reste volontaire.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



7700/06

N° 7700<sup>6</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION****des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État (25.6.2021).....	1
2) Texte coordonné.....	7

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(25.6.2021)

Monsieur le Président,

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 (ci-après « la Commission ») a adoptés dans sa réunion du 22 juin 2021.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les amendements parlementaires proposés (figurant en caractères gras et soulignés) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'Etat que la Commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

*Observation préliminaire*

Les amendements 1 à 10, de nature technique, visent à pallier des problèmes (doubles emplois ou vides juridiques) liés notamment aux mises en vigueur successives des différentes propositions de révision. Ces amendements sont basés sur l'hypothèse selon laquelle la mise en vigueur de la proposition de révision sous rubrique précéderait celle des propositions de révision des chapitres II, IV et *Vbis*.

*Amendement 1*

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de révision est amendé comme suit :

Au chapitre II, articles 5 et 6, les termes « à la majorité qualifiée » sont remplacés par les termes « dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution ».

*Amendement 2*

L'ancien article 3 (nouvel article 10) de la proposition de révision est amendé comme suit :

Au chapitre III, article 36, les termes « avec une majorité qualifiée des deux tiers des suffrages des députés, les votes par procuration n'étant pas admis » sont remplacés par les termes « dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution ».

*Amendement 3*

L'ancien article 3 (nouvel article 10) de la proposition de révision est amendé comme suit :

Au chapitre III, articles 44, paragraphes 2 et 3, et 48, les termes « à la majorité qualifiée » sont remplacés par les termes « dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution ».

*Commentaire des amendements 1 à 3*

Les articles 5, 6, 36, 44, paragraphes 2 et 3, et 48 se réfèrent à des lois adoptées à la « majorité qualifiée ». Or, la « majorité qualifiée » sera seulement définie à l'article 59, alinéa 3 de la proposition de révision n°7777. Vu qu'il est probable que l'adoption de la proposition de révision sous rubrique précède celle de la proposition de révision n°7777, il est proposé de se référer en un premier temps à l'article 113, alinéa 2. Suite à l'adoption de la proposition de révision n°7777, les termes « majorité qualifiée » pourront être réintroduits.

*Amendement 4*

Il est introduit un article 3 dans la proposition de révision libellé comme suit :

**« Art. 3. A l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution les deux derniers alinéas sont supprimés. »**

*Commentaire*

Les deux derniers alinéas de l'article 11, paragraphe 6 font double emploi avec les articles 110 et 111 de la proposition de révision sous rubrique. Partant, il est proposé de les supprimer.

*Amendement 5*

L'article 4 est amendé comme suit :

**« Art. 4. Les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution sont abrogés. »**

*Commentaire*

En plus des articles 21, 22 et 29, il est proposé de supprimer les articles 30 et 31 qui font double emploi avec le nouvel article 97 de la proposition de révision sous rubrique.

*Amendement 6*

Il est introduit un article 5 dans la proposition de révision libellé comme suit :

**« Art. 5. L'article 32bis actuel de la Constitution est renuméroté en article 26bis. »**

*Commentaire*

L'article 32bis n'est pas repris par la proposition de révision sous rubrique mais par la proposition de révision n°7755. Pour éviter un vide juridique qui existerait entre l'adoption de la proposition de révision sous rubrique et celle de la proposition de révision n°7755, il est proposé de le transférer au chapitre II en le renumérotant.

*Amendement 7*

Il est introduit un article 6 dans la proposition de révision libellé comme suit :

**« Art. 6. Les articles 46 et 47 actuels de la Constitution sont renumérotés en articles 58bis et 58ter. »**

*Commentaire*

Les articles 46 et 47 ne sont pas repris par la proposition de révision sous rubrique mais par la proposition de révision n°7777. Pour éviter un vide juridique qui existerait entre l'adoption de la proposition de révision sous rubrique et celle de la proposition de révision n°7777, il est proposé de les transférer au chapitre IV en les renumérotant.

*Amendement 8*

Il est introduit un article 7 dans la proposition de révision libellé comme suit :

**« Art. 7. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution est abrogé. »**

*Commentaire*

L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> actuel de la Constitution fait double emploi avec l'article 1<sup>er</sup> introduisant un article 2 de la proposition de révision sous rubrique. Partant, il est proposé de supprimer l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> actuel de la Constitution.

*Amendement 9*

Il est introduit un article 8 dans la proposition de révision libellé comme suit :

**« Art. 8. L'article 80 de la Constitution est renuméroté en article 73. »**

*Commentaire*

L'article 80 n'est pas repris par la proposition de révision sous rubrique mais par la proposition de révision n°7777. Pour éviter un vide juridique qui existerait entre l'adoption de la proposition de révision sous rubrique et celle de la proposition de révision n°7777, il est proposé de les transférer au chapitre IV en le renumérotant.

*Amendement 9*

Il est introduit un article 9 dans la proposition de révision, libellé comme suit :

**« Art. 9. Il est introduit un article 31bis dans la Constitution, libellé comme suit :**

**« Art. 31bis. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule. »**

*Amendement 10*

A l'ancien article 8 (nouvel article 15) de la proposition de révision, l'article 112 est supprimé.

*Commentaire des amendements 9 et 10*

L'article 112, paragraphe 1<sup>er</sup> de la proposition de révision sous rubrique fait double emploi avec l'article 17 de la proposition de révision n°7755. Partant, il est proposé de le transférer au chapitre II en le renumérotant en article 31bis.

La Commission est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de définir dans la Constitution le serment prêté par les fonctionnaires. Dès lors, elle propose de renoncer au paragraphe 2 de l'article 112. Partant, l'article 112 peut être supprimé.

Les articles subséquents sont renumérotés.

*Amendement 11*

L'ancien article 3 (nouvel article 10) de la proposition de révision est amendé comme suit :

Au chapitre III, l'article 34 est modifié comme suit :

**« Art. 34. Le Grand-Duc fait et défait les traités. Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi. Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.**

**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 secrets sont abolis.**

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. »

*Commentaire*

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé de reprendre la formulation de l'article 49 de la proposition de révision n°6030 qui englobe la procédure de dénonciation. La référence aux traités secrets est supprimée. Suite à cet amendement, il y a lieu de corriger le renvoi de l'article 35 à l'article 34, alinéa 2.

*Amendement 12*

L'ancien article 3 (nouvel article 10) de la proposition de révision est amendé comme suit :

Au chapitre III, l'article 37 est modifié comme suit :

**« Art. 37. Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par du vote de la Chambre des Députés. »**

*Commentaire*

Tenant compte des observations du Conseil d'Etat, la Commission propose de remplacer les termes « du vote » par ceux « de leur adoption ». Par ailleurs, il est proposé d'écrire « la Chambre des Députés ».

*Amendement 13*

L'ancien article 3 (nouvel article 10) de la proposition de révision est amendé comme suit :

Au chapitre III, l'article 41 est modifié comme suit :

« **Art. 41. (1)** Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé ~~par les autorités militaires~~ sous la responsabilité l'autorité du Gouvernement.

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

*Commentaire*

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé de supprimer les termes « par les autorités militaires ». Par ailleurs, la Commission estime que le terme « responsabilité » est plus adéquat que celui d'« autorité ».

*Amendement 14*

A l'ancien article 5 (nouvel article 12) de la proposition de révision, la section 1<sup>re</sup> est modifiée comme suit :

« Section 1<sup>re</sup> – Des règles générales d'administration

**Art. 96. 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. 97. 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.**

Section 1<sup>re</sup>. De la Force publique

**Art. 97bis96.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi .

Tout ce qui concerne la force publique est réglé par la loi.

**Art. 97.** Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi. »

*Commentaire*

Il est proposé de modifier l'intitulé de la section 1<sup>re</sup> à l'instar de la proposition de révision n°6030 et de la compléter par deux articles.

L'article 96 reproduit les dispositions de l'article 113 de la proposition de révision sous rubrique qui reprend l'article 112 de la Constitution actuelle. Par conséquent l'article 113 précité peut être supprimé (cf. infra).

L'article 97 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. Suite à l'insertion de l'article 97, les articles 30 et 31 actuels de la Constitution peuvent être abrogés (cf. supra).

Par ailleurs, il est proposé de fusionner les articles 96 et 97 concernant tous les deux la force publique. En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé de reprendre la formulation retenue par l'article 111, alinéa 1<sup>er</sup>, dans la proposition de révision n° 6030.

*Amendement 15*

L'ancien article 6 (nouvel article 13) de la proposition de révision est amendé comme suit :

Au chapitre VIII, l'article 104 est modifié comme suit :

« **Art. 104.** (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 **sous l'autorité d'par** un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi. »

*Commentaire*

Il est proposé de tenir compte de l'avis du SYVICOL du 19 avril 2021 et de revenir à la formulation actuelle de l'article 107, paragraphe 4, 1<sup>re</sup> phrase de la Constitution.

En effet, le SYVICOL craint que la formulation selon laquelle « La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins » ne soit contraire à ce qui est prévu dans le cadre de la réforme de la loi communale, comme la notion de « administrée par » ne laisse pas de place pour un intermédiaire dans la gestion communale.

*Amendement 16*

A l'ancien article 8 (nouvel article 15) de la proposition de révision, le chapitre X est modifié comme suit :

**« Chapitre XI. – De la révision de la Constitution Dispositions générales**

**Art.112. (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi ; elle en détermine la formule.**

**(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant :**

**« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »**

**Art.113. 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. 112 ~~114.~~** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 113 ~~115.~~** 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 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. 116. 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. »**

*Commentaire*

Il est proposé de modifier l'intitulé du chapitre étant donné qu'il ne comporte plus que deux articles ayant trait à la révision de la Constitution.

L'article 112 peut être supprimé, suite au transfert du paragraphe 1<sup>er</sup> au chapitre II et à la suppression du paragraphe 2 (cf. supra).

L'article 113, transféré sous le chapitre VII en tant que nouvel article 96, peut être supprimé (cf. supra).

Les articles 114 et 115 sont renumérotés.

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé de supprimer l'article 116.

*Amendement 17*

A l'ancien article 9 (nouvel article 16) de la proposition de révision, le chapitre XI est modifié comme suit :

**« Chapitre XII. – Dispositions transitoires et supplémentaires**

**Art. 114 ~~117~~.** Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau .

Art. 118. Jusqu'à la promulgation des lois et règlements prévus par la Constitution, les lois et règlements en vigueur continuent à être appliqués. »

*Commentaire*

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé de supprimer l'article 118. Vu que le chapitre ne contient plus que des dispositions transitoires, il est proposé d'en modifier l'intitulé.

\*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de transmettre les amendements aux chambres professionnelles, à la Commission Nationale pour la Protection des Données, à la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Fernand ETGEN

\*

## TEXTE COORDONNE

N° 7700

### PROPOSITION DE REVISION

des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

Art. 1<sup>er</sup>. Le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution est libellé comme suit :

« **Chapitre I<sup>er</sup>. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants**

**Section 1<sup>re</sup>. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté**

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le Grand-Duché de 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. 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.

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4.** (1) La langue du Grand-Duché de 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution 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. »

Art. 2. Après l'article 10bis de la Constitution, il est inséré un article 10ter nouveau, libellé comme suit :

« Art. 10ter. Tout non-luxembourgeois 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. 2. Le chapitre II est modifié comme suit :

(1) Il est inséré un article 10ter libellé comme suit :

« Art. 10ter. Tout non-luxembourgeois 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. »

(2) Les articles 21, 22 et 29 sont abrogés.

Art. 3. A l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, les deux derniers alinéas sont supprimés.



Art. 4. Les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution sont abrogés.

Art. 5. L'article 32bis actuel de la Constitution est renuméroté en article 26bis.

Art. 6. Les articles 46 et 47 actuels de la Constitution sont renumérotés en articles 58bis et 58ter.

Art. 7. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution est abrogé.

Art. 8. L'article 80 de la Constitution est renuméroté en article 73.

Art. 9. Il est introduit un article 31bis dans la Constitution, libellé comme suit :

« Art. 31bis. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule. »

Art. 103. Le chapitre III de la Constitution est libellé comme suit :

### **« Chapitre III.– Du Grand-Duc**

#### **Section 1<sup>re</sup>. – De la fonction du Chef de l'Etat**

**Art. 32.** (1) 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.

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

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

**Art. 33.** (1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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.

(4) 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.

**Art. 34.** Le Grand-Duc fait et défait les traités. **Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi. Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.**

**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 secrets sont abolis.**

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. 35.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 23 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. 36.** 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, 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.

**Art. 37.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par du vote de la Chambre des Députés.

**Art. 38.** Le Grand-Duc nomme aux emplois publics 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 loi disposition législative.

**Art. 39.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

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

**Art. 41.** (1) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé par les autorités militaires sous la responsabilité l'autorité du Gouvernement.

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

**Art. 42.** Le Grand-Duc, 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 Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 43.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

## Section 2. – De la monarchie constitutionnelle

**Art. 44.** (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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution à la majorité qualifiée des députés.

(3) 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution à la majorité qualifiée des députés.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 45.** (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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 46.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles ».

**Art. 47.** 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 45 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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.

Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.

**Art. 48.** Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide **dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution à la majorité qualifiée** qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué.

**Art. 49** 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. 114. Le chapitre V de la Constitution est libellé comme suit :

#### « Chapitre V.– Du Gouvernement

**Art. 76.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat .

**Art. 77.** 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 Grand-Duc 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. »

**Art. 78.** 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. 79.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.** Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.** 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. 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 Grand-Duc .

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

**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 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.

(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. »

Art. 125. Le chapitre VII de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

**Section 1<sup>re</sup> – Des règles générales d'administration**

**Art. 96. 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. 97. 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.**

**Section 1<sup>re</sup>. De la Force publique**

**Art. 97bis96.** L'organisation et les attributions de la force publique sont réglées par la loi .

Tout ce qui concerne la force publique est réglé par la loi.

**Art. 97.** Toute déclaration relative à l'état de guerre et tout engagement de la force publique dans des opérations à l'étranger requièrent l'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

### **Section 2.– Des Finances**

**Art. 98.** (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) Hormis 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.** (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. 100.** 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. 101.** (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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

### **Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses**

**Art. 102.** 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. »

Art. 136. Le chapitre IX de la Constitution est libellé comme suit :

### **Chapitre VIII IX. – Des communes**

**Art. 103.** (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. 104.** (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 **sous l'autorité d'par** un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 105.** (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. 106.** 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 3350.

**Art. 107.** (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. 108.** 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. 109.** 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.

Art. 147. Le chapitre X de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre IX X.– Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels**

**Art. 110.** (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. 111.** (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 ~~33~~ 34. »

Art. 158. Le chapitre XI de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre XI. – De la révision de la Constitution Dispositions générales**

**Art.112. (1) Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi ; elle en détermine la formule.**

**(2) Tous les fonctionnaires publics civils, avant d'entrer en fonctions, prêtent le serment suivant :**

**« Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. »**

**Art.113. 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. ~~112~~ 114.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. ~~113~~ 115.** 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 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. ~~116~~.** **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. 169. Le chapitre XII de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre XII. – Dispositions transitoires et supplémentaires**

**Art. ~~114~~ 117.** Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau .

**Art. ~~118~~.** **Jusqu'à la promulgation des lois et règlements prévus par la Constitution, les lois et règlements en vigueur continuent à être appliqués.** »

**Art. ~~10~~.** **Mise en vigueur** (1) La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

(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



7700/07

N° 7700<sup>7</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION**

des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(16.7.2021)

Par dépêche du 25 juin 2021, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'amendements à la proposition de révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution que la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après « Commission », a adoptés lors de sa réunion du 22 juin 2021.

Au texte des amendements étaient joints une observation préliminaire, des commentaires ainsi que le 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.

\*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS***Amendements 1 à 10*

Les amendements 1 à 4 et 6 à 10 sont de nature technique et visent à pallier des problèmes, tels des doubles emplois ou des vides juridiques, liés notamment aux mises en vigueur successives des différentes propositions de révision. Selon la Commission, ces amendements sont basés sur l'hypothèse selon laquelle la mise en vigueur de la proposition de révision sous rubrique précéderait celles des propositions de révision du chapitre II<sup>1</sup> et des chapitres IV et *Vbis*<sup>2</sup> de la Constitution.

Le Conseil d'État marque son accord avec ces amendements.

En ce qui concerne l'amendement 5, le Conseil d'État y reviendra à l'endroit de l'amendement 14.

*Amendement 11*

En réponse aux observations du Conseil d'État dans son avis du 9 mars 2021<sup>3</sup>, la Commission propose de reprendre, à l'article 34 de la Constitution dans la numérotation issue de la proposition de révision, la formulation de l'article 49 de la proposition de révision n° 6030 qui englobe la procédure de dénonciation des traités. En outre, la référence aux traités secrets est supprimée.

Le Conseil d'État marque son accord avec cet amendement.

*Amendement 12*

Dans la suite des observations du Conseil d'État dans son avis précité du 9 mars 2021, la Commission propose de remplacer, à l'article 37 de la Constitution dans la numérotation issue de la proposition de révision, les termes « du vote de [des lois] » par ceux « de leur adoption par ». Par ailleurs, il est proposé d'écrire « la Chambre des Députés » au lieu de « la Chambre ».

Le Conseil d'État marque son accord avec cet amendement.

1 Doc. parl. n° 7755.

2 Doc. parl. n° 7777.

3 Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021 sur la proposition de révision des chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. n° 7700<sup>3</sup>).

### *Amendement 13*

La suppression, à l'article 41 de la Constitution dans la numérotation issue de la proposition de révision, des termes « par les autorités militaires » fait suite à une observation du Conseil d'État dans son avis précité du 9 mars 2021. La Commission propose encore de viser la responsabilité du Gouvernement et non pas l'autorité de ce dernier.

Le Conseil d'État marque son accord avec cet amendement.

### *Amendement 14*

La Commission propose de modifier l'intitulé de la section 1<sup>re</sup>, à l'instar de la proposition de révision n° 6030, et de la compléter par deux articles.

L'article 96 nouveau reproduit les dispositions de l'article 113 de la proposition de révision sous rubrique qui reprend l'article 112 de la Constitution actuelle.

L'article 97 nouveau porte sur la question de la responsabilité civile de l'État et des autres personnes morales de droit public et reprend la formulation retenue à l'article 109 de la proposition de révision n° 6030. Le Conseil d'État comprend que, dans la suite de l'insertion du dispositif de l'article 97, la Commission propose de supprimer les articles 30 et 31 de la Constitution actuelle.

En ce qui concerne l'article 30, son omission se situe dans la suite logique de la consécration d'un régime de responsabilité de l'État et des personnes morales de droit public. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 6 juin 2012<sup>4</sup> et note que ce dispositif a également été omis dans la proposition de révision n° 6030.

En ce qui concerne l'article 31, son omission ne constitue pas une suite directe de la reprise de l'article 97.

Dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition de révision n° 6030, le Conseil d'État avait proposé d'introduire dans la Constitution une disposition selon laquelle le statut des fonctionnaires de l'État serait fixé par la loi<sup>5</sup>. Cette disposition générale était destinée à englober implicitement les règles énoncées à l'article 31 de la Constitution. Par la même occasion, il avait proposé une disposition analogue en ce qui concerne le statut des fonctionnaires communaux. Ces propositions avaient été insérées par la Commission dans la proposition de révision n° 6030. Dans son rapport, la Commission relevait d'ailleurs que le paragraphe 3 de l'article 110 reprenait, en la reformulant, la disposition de l'article 31 de la Constitution actuelle<sup>6</sup>. Le Conseil d'État constate que, dans le texte de la proposition de révision sous rubrique, la disposition concernant le statut des fonctionnaires de l'État ne figure plus, contrairement à celle relative au statut des fonctionnaires communaux, qui a été intégrée dans l'article 107, paragraphe 2. Dans un souci de parallélisme et pour redresser un éventuel oubli, le Conseil d'État propose de transformer les deux alinéas de l'article 38 de la proposition de révision sous avis en deux paragraphes et d'ajouter un nouveau paragraphe 3, reprenant le libellé du paragraphe 3 de l'article 110 de la proposition de révision n° 6030.

L'article 97*bis* sur la force publique fusionne les articles 96 et 97 actuels et reprend la formulation retenue par l'article 111, alinéa 1<sup>er</sup>, dans la proposition de révision n° 6030. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le nouveau libellé de l'article 97*bis*.

### *Amendement 15*

Suivant l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL), la Commission propose de revenir, à l'article 104 de la Constitution dans la numérotation issue de la proposition de révision, au libellé de l'actuel article 107, paragraphe 4, première phrase, de la Constitution, en ce qui concerne la formule introductive aux termes de laquelle « [l]a commune est administrée sous l'autorité d'un collège des bourgmestre et échevins, [...] ». Dans la logique du maintien du texte constitutionnel actuel, le Conseil d'État propose de reprendre le libellé exact et d'écrire « du collège [...] » et non pas « d'un collège [...] ».

Le Conseil d'État marque son accord avec cet amendement.

<sup>4</sup> Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>).

<sup>5</sup> *ibidem*, p. 90.

<sup>6</sup> Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030<sup>27</sup>, p. 58).

*Amendement 16*

L'amendement sous rubrique supprime les articles 112 et 113 de la proposition de révision, dans sa teneur initiale, en tant que conséquence du réaménagement et du transfert des dispositions en cause. Est en outre supprimé l'article 116 à la suite de la prise en compte d'une observation de la part du Conseil d'État dans son avis précité du 9 mars 2021.

Le Conseil d'État marque son accord avec cet amendement.

*Amendement 17*

En réponse aux observations du Conseil d'État dans son avis précité du 9 mars 2021, la Commission propose de supprimer l'article 118 qui prévoit le maintien provisoire des lois et règlements en vigueur.

Le Conseil d'État marque son accord avec cet amendement.

\*

### **OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE**

*Observations générales*

Le Conseil d'État rappelle son observation formulée dans son avis précité du 9 mars 2021 et signale qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, l'indication du numéro du texte nouveau est soulignée au lieu d'être mis en gras, alors que l'indication des articles de la proposition de révision proprement dite (articles 1<sup>er</sup> à 17) est à faire figurer en caractères gras.

Il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « alinéa 2 » pour écrire, à chaque occurrence, « article 113, alinéa 2, de la Constitution ».

*Amendement 1*

Il y a lieu de viser le chapitre I<sup>er</sup> de la proposition de révision et non pas le chapitre II.

*Amendement 2*

Il faut ajouter des guillemets fermants après les termes « de la Constitution ».

*Amendement 3*

Il y a lieu d'écrire « à la majorité qualifiée des députés ».

*Amendement 9*

Il faut ajouter des guillemets fermants après l'article 9 à introduire.

*Amendement 13*

L'indication du paragraphe « (1) » n'est pas à écrire en caractères gras.

*Texte coordonné*

L'article 10 relatif à la mise en vigueur est à renuméroter en article 17.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 16 juillet 2021.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*Le Président,*

Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7700/08

N° 7700<sup>8</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION**

des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (28.7.2021).....	1
2) Texte coordonné.....	2

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(28.7.2021)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir un amendement à la proposition de révision sous rubrique que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après « la Commission ») a adopté le 27 juillet 2021.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant l'amendement parlementaire proposé (figurant en caractères gras et soulignés) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'Etat que la Commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

*Amendement 1*

L'article 11 de la proposition de révision est amendé comme suit :

Au chapitre V, l'article 77 est amendé comme suit :

« **Art. 77.** Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs **ministres délégués** et secrétaires d'Etat.

Le Grand-Duc 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. »

*Commentaire*

L'article 76 de la Constitution actuelle dispose que : « *Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins.* », étant entendu que le terme « membres » inclut les ministres, ministres délégués ou les secrétaires d'Etat.

Or, vu que le nouvel article 77 ne mentionne plus les « membres du Gouvernement » mais les désigne directement, il paraît utile et nécessaire de désigner également les ministres délégués, ceux-ci faisant régulièrement partie des Gouvernements en place.

\*

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier ministre, ministre d'Etat, avec prière de transmettre l'amendement aux chambres professionnelles, à la Commission Nationale pour la Protection des Données, à la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg, 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,*  
Fernand ETGEN

\*

## TEXTE COORDONNE

### PROPOSITION DE REVISION

#### des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

Art. 1<sup>er</sup>. Le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution est libellé comme suit :

#### « Chapitre I<sup>er</sup>.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

##### Section 1<sup>re</sup>. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté

**Art. 1<sup>er</sup>.** Le Grand-Duché de 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. 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.

**Art. 3.** La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4.** (1) La langue du Grand-Duché de 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

##### 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

**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.

Art. 2. Après l'article 10<sup>bis</sup> de la Constitution, il est inséré un article 10<sup>ter</sup> nouveau, libellé comme suit :

« Art. 10<sup>ter</sup>. Tout non-luxembourgeois 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. 3. A l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, les deux derniers alinéas sont supprimés.

Art. 4. Les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution sont abrogés.

Art. 5. L'article 32*bis* actuel de la Constitution est renuméroté en article 26*bis*.

Art. 6. Les articles 46 et 47 actuels de la Constitution sont renumérotés en articles 58*bis* et 58*ter*.

Art. 7. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution est abrogé.

Art. 8. L'article 80 de la Constitution est renuméroté en article 73.

Art. 9. Il est introduit un article 31*bis* dans la Constitution, libellé comme suit :

« Art. 31*bis*. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule. »

Art. 10. Le chapitre III de la Constitution est libellé comme suit :

### « Chapitre III.– Du Grand-Duc

#### Section 1<sup>re</sup>. – De la fonction du Chef de l'Etat

**Art. 32.** (1) 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.

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

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

**Art. 33.** (1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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.

**Art. 34.** Le Grand-Duc fait et défait les traités. Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi. Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

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. 35.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 2 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. 36.** 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, 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.

**Art. 37.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par la Chambre des Députés.

**Art. 38.** (1) Le Grand-Duc 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. 39.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

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

**Art. 41.** (1) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé sous la responsabilité du Gouvernement.

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

**Art. 42.** Le Grand-Duc, 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 Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 43.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

## **Section 2. – De la monarchie constitutionnelle**

**Art. 44.** (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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(3) 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 45.** (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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 46.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles ».

**Art. 47.** 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 45 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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.

Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.

**Art. 48.** Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué.

**Art. 49** 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. 11. Le chapitre V de la Constitution est libellé comme suit :

#### **« Chapitre V.– Du Gouvernement »**

**Art. 76.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat .

**Art. 77.** Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs ministres délégués et secrétaires d'Etat.

Le Grand-Duc 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. »

**Art. 78.** 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. 79.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.** Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.** 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. 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 Grand-Duc .

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

**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 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.

(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. »

Art. 12. Le chapitre VII de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

**Section 1<sup>re</sup> – Des règles générales d'administration**

**Art. 96.** 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. 97.** 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. 97bis.** 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'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

**Section 2.– Des Finances**

**Art. 98.** (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) Hormis 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.** (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. 100.** 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. 101.** (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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

### **Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses**

**Art. 102.** 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.

Art. 13. Le chapitre VIII. de la Constitution est libellé comme suit :

### **Chapitre VIII. – Des communes**

**Art. 103.** (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. 104.** (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 sous l'autorité du d'un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 105.** (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. 106.** 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 33.

**Art. 107.** (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. 108.** 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. 109.** 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.

Art. 14. Le chapitre IX de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre IX. – Des établissements publics de l'Etat  
et des organes professionnels**

**Art. 110.** (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. 111.** (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 33. »

Art. 15. Le chapitre X de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre X. – De la révision de la Constitution**

**Art. 112.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 113.** 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 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. 16. Le chapitre XI de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre XI. – Dispositions transitoires**

**Art. 114.** Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

Art. 17. (1) La présente loi entre en vigueur *le premier jour du sixième mois qui suit sa publication* au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

(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



7700/09

N° 7700<sup>9</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION**

des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Cour administrative (15.7.2021) .....	1
2) Avis du Parquet général	
– Dépêche du Procureur général d'Etat à la Ministre de la Justice (14.7.2021).....	3

\*

**AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE**

(15.7.2021)

Pour l'essentiel, les amendements adoptés sont de nature technique. Il s'agit tout d'abord des amendements 1 à 10 qui n'appellent pas d'autres commentaires, de même que nombre d'autres amendements subséquents du même ordre.

La Cour entend simplement prendre position par rapport à quelques éléments plus consistants ayant fait partie des amendements sous analyse.

L'amendement 14 a trait à la section 1<sup>re</sup> du chapitre VII, intitulée « *Des règles générales d'administration* » composée des articles 96, 97 et 97bis.

Au niveau de l'article 96, la question se pose s'il faut reprendre la vieille formule « *aucun règlement ou arrêté d'administration générale* » ou si le texte ne gagnait pas à viser de manière générale « *aucune loi, ni aucune norme réglementaire* ».

Au passage le principe de non-rétroactivité consacré par la Cour constitutionnelle comme principe à valeur constitutionnelle (arrêt du 21 janvier 2021, n° 152 du registre) pourrait être intégré au niveau de l'article sous revue.

L'article 97, tel que libellé, laisse à bon escient ouverte toute possibilité quant à la question de la compétence juridictionnelle pour les actions en responsabilité y visées. En effet, suite à la proposition gouvernementale afférente dans le cadre du chapitre VI « *De la justice* », la question reste ouverte dans quelle mesure, dans une optique de recours effectif, un traitement par les juridictions administratives des questions de responsabilité se dégageant d'un jugement ou arrêt définitif de réformation ou d'annulation, ne devraient pas pouvoir être traitées par la juridiction administrative saisie en tant qu'accessoire.

De manière générale et à première vue, l'intitulé « *Des règles générales d'administration* » appelle la question si le temps n'est pas venu pour qu'au niveau de la Constitution soient retenus les principes généraux de la procédure administrative non contentieuse en application au Luxembourg depuis la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non-contentieuse ensemble le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. L'ensemble de ces règles est communément appelé « *PANC* » (Procédure administrative non contentieuse).

L'importance de ces règles n'est plus à démontrer en ce qu'elles sous-tendent essentiellement et effectivement toute la procédure conditionnant la relation des administrés avec l'administration à un

niveau non contentieux, c'est-à-dire de manière générale. Bref, s'il existe des règles générales d'administration, ce sont bien celles de la PANC.

Une suggestion consisterait à reprendre les idées essentielles de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 et de les inscrire au niveau de la section I sous analyse. Ce texte pourrait s'énoncer de manière à consacrer « *les règles générales d'administration en tant qu'elles assurent le respect des droits de la défense de l'administré en aménageant dans la mesure la plus large possible la participation de l'administré à la prise de la décision administrative en assurant la collaboration procédurale de l'administration, en consacrant le droit de l'administré d'être entendu et d'obtenir communication du dossier administratif, en imposant la motivation des actes administratifs et en indiquant le mode de procéder des organismes consultatifs* ».

La formule retenue est celle dudit article 1<sup>er</sup>. Elle pourrait évidemment être modernisée. Ainsi pourrait-on ajouter en substance la phrase-clé essentielle figurant à l'article 4 de la même loi : « *Sauf en matière de contributions directes, ces règles générales s'appliquent chaque fois qu'une protection plus grande n'est pas conférée à l'administré par un texte spécial* ».

La précision « *sauf en matière de contributions directes* » est nécessaire pour rencontrer précisément l'exception légale suivant laquelle la matière des contributions directes échappe à la PANC vu qu'elle est réglée de manière globale par l'*Abgabenordnung* (la loi générale des impôts) (Article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978).

Il est bien entendu qu'uniquement cette exception doit être prévue par la loi. Il ne s'agit pas de faire de la PANC une réglementation faisant partie des matières réservées à la loi. En 1978-1979, toute cette matière a précisément été reléguée au niveau d'un règlement grand-ducal entouré d'un maximum de garanties pour l'administré, dans un esprit de souplesse et, sans doute, d'efficacité pour pouvoir être adopté à l'époque.

L'intérêt majeur de l'intégration des principes généraux de la PANC au niveau de la Constitution consisterait en ce que la clé de répartition prévue à l'article 4 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 – essentielle pour que le système fonctionne – revêtirait de la sorte un rang constitutionnel et s'imposerait aux normes inférieures. Ceci est nécessaire pour que la PANC subsiste face aux lois postérieures et aux lois spéciales qui y dérogeraient le cas échéant.

La Cour a eu l'occasion de préciser cette problématique dans son arrêt de principe du 27 novembre 2014 (n° 35045C du rôle).

Pareil ajout aurait surtout pour effet d'élever la clé de répartition entre les règles générales de la PANC et les règles spéciales à un niveau constitutionnel.

Au niveau de l'amendement **15** concernant le texte relatif aux communes, la Cour se pose la question si un renvoi exprès à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 approuvée par une loi du 18 mars 1987 n'était pas de nature à bonifier le texte de la Constitution. Dans la mesure où la Cour constitutionnelle a consacré à plusieurs reprises la lecture de l'article 107 actuel de la Constitution en combinaison avec ladite Charte, un renvoi par la Constitution aux principes essentiels de la Charte serait de nature à s'appuyer sur une jurisprudence désormais constante en la matière (cf. arrêts Cour const. 8.12.2017 (n° 131 du registre), Cour const. 13.11.2020 (n° 156 du registre), Cour const. 13.11.2020 (n° 157 du registre)).

Si un renvoi exprès à la Charte européenne de l'autonomie locale ne devait pas être jugé opportun, la Cour estime néanmoins que les principes essentiels contenus dans cette Charte et reflétés de manière implicite par les textes de notre Constitution devraient pouvoir y être inscrits afin de ne laisser planer aucun doute sur la substantifique moelle de cette matière essentielle pour le fonctionnement de notre démocratie. En effet, en matière de collectivités locales, c'est le principe de l'autonomie communale qui s'impose dans un esprit de subsidiarité dans l'exercice des compétences communales, et de solidarité, notamment au niveau des finances communales et du système de péréquation en vigueur. Aux yeux de la Cour, le texte constitutionnel gagnerait en substance si les trois idées de l'autonomie communale, de la subsidiarité et de la solidarité entre entités locales étaient expressément consacrées par le texte de la loi fondamentale. De toute manière, ils sont consacrés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ayant statué sur renvois respectifs préjudiciels des juridictions de l'ordre administratif.

Concernant les **dispositions transitoires** relatives à l'entrée en vigueur des modifications constitutionnelles proposées, la Cour renvoie à son avis du 8 juillet 2021 concernant la proposition de révision constitutionnelle 7575 relative au Chapitre VI de la Constitution.

Ainsi délibéré en assemblée plénière à la date du 15 juillet 2021.

*Pour la Cour administrative,*  
Francis DELAPORTE  
*Président*

\*

**AVIS DU PARQUET GENERAL**  
**DEPECHE DU PROCUREUR GENERAL D'ETAT**  
**A LA MINISTRE DE LA JUSTICE**  
(14.7.2021)

Madame la Ministre,

Je me permets de vous informer que je n'entends pas aviser les amendements qui nous ont été soumis.

Veillez agréer, Madame la Ministre de la Justice, l'expression de ma haute considération.

Martine SOLOVIEFF  
*Procureur général d'Etat*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7700/10

N° 7700<sup>10</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

---

**PROPOSITION DE REVISION****des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU SYNDICAT DES  
VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(13.9.2021)

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 7 juillet 2021, les amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à la proposition de révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (document parlementaire 7700<sup>6</sup>).

Afin d'obtenir une meilleure vue d'ensemble, le présent avis tient également compte des derniers amendements apportés à la proposition de révision, publiés le 29 juillet 2021 (document parlementaire 7700<sup>8</sup>) sur le site Internet de la Chambre des Députés. Il se limite toutefois aux amendements qui ont un impact direct sur les communes.

Alors que l'article 104, paragraphe 2 de la Constitution tel que prévu par la proposition de révision initiale (document parlementaire 7700) disposait que « *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* », la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a amendé la première partie de cette disposition en revenant à la formulation actuelle de l'article 107, paragraphe 4, première phrase de la Constitution. Dans son avis du 19 avril 2021, le SYVICOL avait exprimé ses doutes quant à la nouvelle formulation prévue par la proposition de révision n°7700, notamment en relation avec la réforme de la loi communale et une future modernisation du fonctionnement des administrations communales qui aurait été entravée par la reformulation proposée. C'est pourquoi le SYVICOL se félicite de l'amendement apporté à l'article 104.

Les derniers amendements du 29 juillet 2021 ont apporté un changement mineur au niveau de la formulation en disposant que « *la commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins ...* » au lieu de « *d'un collège des bourgmestre et échevins* ». Cette modification, préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 16 juillet 2021, ne suscite pas de remarques supplémentaires de la part du SYVICOL.

Le SYVICOL s'étonne toutefois que les auteurs n'ont pas tenu compte des remarques qui ont été formulées par lui, ainsi que par le Conseil d'État et le Gouvernement, quant au retrait de la participation des communes dans la mise en œuvre de l'enseignement fondamental, qui constitue, après tout, une mission originaire des communes. Compte tenu du fait que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens et que l'enseignement fondamental constitue un des éléments clés dans la vie communale, le SYVICOL doit insister encore une fois sur le maintien de la disposition figurant à l'article 107, paragraphe 5 actuel, selon lequel « *la commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi* ».

En outre, le SYVICOL se permet de rappeler sa proposition d'introduire un article supplémentaire dans la Constitution prévoyant la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL.

Pour le surplus, le SYVICOL renvoie à son avis du 19 avril 2021, dont il estime qu'il reste pertinent dans son intégralité.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 13 septembre 2021

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



7700/11

N° 7700<sup>11</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROPOSITION DE REVISION****des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\* \* \*

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(12.10.2021)

Par dépêche du 28 juillet 2021, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'un amendement à la proposition de révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution que la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après « Commission », a adopté lors de sa réunion du 27 juillet 2021.

Au texte de l'amendement unique, accompagné d'un commentaire, était joint le texte coordonné de la proposition de révision reprenant l'amendement parlementaire proposé et les propositions de texte du Conseil d'État que la Commission a faites siennes.

L'avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 1<sup>er</sup> octobre 2021.

\*

**EXAMEN DE L'AMENDEMENT UNIQUE**

Dans le commentaire de l'amendement unique, la Commission cite l'article 76 de la Constitution actuelle qui dispose que « [l]e Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins », tout en soulignant que le terme « membres » inclut les ministres, les ministres délégués ou encore les secrétaires d'État.

Or, étant donné que l'article 77 tel que proposé ne vise plus les « membres » du Gouvernement, mais les désigne directement, la Commission estime utile et nécessaire de viser également les ministres délégués, étant donné que ces derniers font régulièrement partie des Gouvernements en place.

Le Conseil d'État note que la proposition de faire figurer les « ministres délégués » dans un article constitutionnel sur la composition du Gouvernement apparaît pour la première fois dans une proposition de révision. Une telle mention ne figurait ni dans le projet de révision n° 5339 de 2004<sup>1</sup>, ni dans la proposition de révision n° 6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution.

Le Conseil d'État relève encore que si le titre de ministre délégué est utilisé avec une certaine continuité depuis 1984, il est porté généralement par des ministres à part entière qui cumulent la fonction de ministre avec celle de ministre délégué. Ce n'est que durant la période de 2004 à 2009 qu'un membre du Gouvernement a exercé la seule fonction de ministre délégué dans un département ministériel. Dans cette dernière hypothèse, la mention dans le texte de la Constitution de la fonction de « ministre délégué » peut s'avérer nécessaire.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec l'amendement sous examen. Il tient toutefois à noter que la notion de « ministre délégué » n'est pas définie ailleurs, contrairement à celle de « secrétaire d'État », définie à l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, suite à sa modification par l'arrêté grand-ducal du 9 juillet 1971<sup>2</sup>.

1 Projet de révision des articles 76 à 83 et 116 de la Constitution.

2 Arrêté grand-ducal du 9 juillet 1971 modifiant l'article 4 de l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 12 octobre 2021.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ

7700/12

N° 7700<sup>12</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

**PROPOSITION DE REVISION**

des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES  
FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS**

(7.10.2021)

Par dépêche du 8 juillet 2021, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements parlementaires du 22 juin 2021 apportés à la proposition de révision constitutionnelle n° 7700.

Les dix-sept amendements ont été élaborés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle pour tenir compte des avis des instances consultées et plus particulièrement des suggestions que le Conseil d'État a formulées dans son avis du 9 mars 2021.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics avait émis son avis sur la proposition de révision initiale en date du 26 mars 2021. Elle se réfère aux observations formulées dans cet avis, observations qui, au regard des amendements, gardent toute leur pertinence.

Dans une observation préliminaire, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle fait remarquer que „*les amendements 1 à 10, de nature technique, visent à pallier des problèmes (...) liés notamment aux mises en vigueur successives des différentes propositions de révision*“. Dans son avis n° A-3441 du 26 mars 2021, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait rendu attentif aux difficultés engendrées par des mises en vigueur successives, en relevant que l'on risquera finalement d'avoir un texte constitutionnel présentant des oublis, des redites, des incohérences et des contradictions.

En date du 27 juillet 2021, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté des amendements supplémentaires (n° 7700/08) à la proposition de révision constitutionnelle, sans que ceux-ci aient été soumis pour avis à la Chambre. Elle en tient néanmoins compte dans le présent avis, notamment au regard des modifications concernant l'amendement 5 ci-après.

**Examen des amendements (n° 7700/06)***Ad amendements 1 à 3*

Il est proposé de remplacer dans les articles 5, 6, 36 et 44 du texte de réforme de la Constitution les termes „*majorité qualifiée*“ par ceux de „*dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution*“. Ces amendements sont basés sur l'hypothèse selon laquelle la mise en vigueur de la proposition de révision sous avis précéderait celle des propositions de révision des chapitres II, IV et Vbis de la Constitution.

Les termes „*majorité qualifiée*“ sont définis dans la proposition de révision relative au chapitre IV, concernant la Chambre des députés (document parlementaire n° 7777). Selon le commentaire des amendements 1 à 3, les termes „*majorité qualifiée*“ pourront être réintroduits suite à l'adoption de la proposition de révision n° 7777.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que cette façon de procéder constitue une mauvaise façon de légiférer, surtout dans le domaine du droit constitutionnel. De tels artifices auraient pu être évités si la Chambre des députés avait voté la révision constitutionnelle prévue au document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>.

#### *Ad amendement 5*

Par cet amendement, il est proposé de supprimer les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution. En ce qui concerne la suppression des articles 21, 22 et 29, la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'observations à formuler.

Concernant l'article 30, qui prévoit que „*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*“, la Chambre ne s'oppose pas non plus à la suppression.

Toutefois, l'article 31 est également abrogé. Il est libellé comme suit:

*„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.“*

Cet article est supprimé au motif qu'il ferait double emploi avec le nouvel article 97 introduit par la proposition de révision sous avis. Or, il n'en est rien, puisque ledit article 97 traite de la responsabilité de l'État pour le dommage causé par les mandataires publics et agents dans l'exercice de leurs fonctions. La proposition de révision constitutionnelle n° 6030<sup>30</sup> avait remplacé le texte de l'article 31 par une disposition nouvelle (inscrite à l'article 110, paragraphe (3)), libellée comme suit:

*„Le statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi.“*

La Chambre constate que ce texte est repris par les amendements parlementaires n° 7700/08 au nouvel article 38, paragraphe (3), ce qu'elle ne peut qu'approuver. Dans son avis complémentaire n° 60.469 du 16 juillet 2021 sur la proposition de révision en question, le Conseil d'État avait en effet recommandé d'insérer cette disposition à l'article 38.

#### *Ad amendement 6*

La renumérotation de l'article 32bis de la Constitution actuellement en vigueur en un article 26bis avec l'argument que le texte de l'article 32bis serait repris par la proposition de révision n° 7755 est totalement incompréhensible, étant donné que cette proposition de révision a repris textuellement l'article 32bis dans un nouvel article 20. Pour la Chambre des fonctionnaires et employés publics, l'amendement 6 est ainsi superfétatoire.

#### *Ad amendement 7*

Le problème du vide juridique que les auteurs de la proposition de révision sous avis soulèvent en relation avec l'omission de reprendre les articles 46 et 47 de la Constitution actuellement en vigueur a également été signalé par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis du 26 mars 2021. La Chambre y avait proposé d'insérer au chapitre IV un article 64bis nouveau, inspiré de l'article 75 prévu au document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>.

#### *Ad amendement 8*

Cet amendement propose d'abroger l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution, qui fait double emploi avec l'article 2 introduit par la proposition de révision sous avis. La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve cet amendement.

#### *Ad amendement 9*

L'amendement 9, qui reprend le texte de l'article 22 prévu au document parlementaire n° 6030<sup>30</sup>, tend à introduire dans la Constitution un article 31bis libellé comme suit:

*„Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule.“*

Cet amendement est encore incompréhensible, puisque le même texte relatif au serment est inscrit à l'article 17 prévu au document parlementaire n° 7755 (relatif à la révision du chapitre II de la Constitution). Il est partant superfétatoire.

Par ailleurs, la Chambre relève que la disposition sur le serment n'a pas sa place dans une section qui traite des objectifs à valeur constitutionnelle.

Finalement, le document parlementaire n° 7755 comporte déjà un article 31bis, prévoyant que l'État garantit le droit au travail et veille à l'exercice de ce droit. Cette disposition serait donc supprimée et remplacée par le nouvel article 31bis que les amendements sous avis se proposent d'introduire, ce qui n'est certainement pas l'intention des auteurs du texte.

*Ad amendement 11*

Suite aux observations du Conseil d'État, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle reprend la formulation des deux premiers alinéas de l'article 49 prévu par la proposition de révision n° 6030<sup>30</sup>.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, tout en approuvant ce texte, regrette que les deux derniers alinéas du même article 49 n'ont pas été repris. Ces alinéas prévoient, d'une part, que „la Chambre des députés n'approuve les traités que pour autant qu'ils soient conformes à la Constitution“ et, d'autre part, que „les traités ratifiés font partie de l'ordre juridique interne et ont une valeur supérieure à celle des lois“.

*Ad amendement 12*

Sur proposition du Conseil d'État, l'article 37 de la proposition de révision initiale est modifié pour y prévoir que le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois „de leur adoption“ (à la place de „du vote“) par la Chambre des députés. Cette adaptation trouve l'accord de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*Ad amendement 13*

Nonobstant les objections pertinentes de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Conseil d'État, qui ont proposé d'omettre l'article 41, paragraphe (1), de la proposition de révision originale, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle maintient celui-ci, qui confère au Grand-Duc le titre de commandant de l'Armée.

La Commission remplace toutefois la phrase „le commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du gouvernement“ par une nouvelle phrase qui dispose que le „commandement est exercé sous la responsabilité du gouvernement“.

Pour clarifier la situation, il importe de connaître les prérogatives que les auteurs du texte entendent attacher au „titre de commandant de l'Armée“. Le commentaire de l'article 41 de la proposition de révision initiale est ambigu. En effet, selon ce commentaire, le texte doit assurer „un lien entre le Chef de l'État et l'Armée“ et „la formulation proposée reflète mieux la pratique que celle actuellement inscrite à l'article 37“. Étant donné que le nouveau texte introduit par l'amendement 13 sous avis précise que „ce commandement (de l'Armée) est exercé sous la responsabilité du gouvernement“, il faut en conclure que les auteurs de la proposition de révision entendent réserver l'exercice du commandement de l'Armée au Grand-Duc, alors que le gouvernement assume la responsabilité. Cette formulation permet d'admettre que le Grand-Duc doit continuer à assurer le commandement de l'Armée. Toutefois, comme la personne du Chef de l'État est inviolable (nouvel article 32, paragraphe (1)), toutes les dispositions du Grand-Duc doivent être contresignées par un membre du gouvernement, qui en assume la responsabilité (nouvel article 32, paragraphe (3)). Les dispositions de l'article 41 sur le commandement de l'Armée par le Grand-Duc ne constituent donc qu'une application des principes précités prévus à l'article 32.

Dans sa prise de position du 25 février 2021 sur la proposition de révision constitutionnelle sous avis, le gouvernement exprime l'opinion que „le Grand-Duc ne dispose pas de réels pouvoirs de commandement de l'Armée“, mais que, „en précisant que le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'Armée, le lien historiquement fort du Grand-Duc avec l'Armée luxembourgeoise continue à trouver un ancrage dans le texte constitutionnel“.

Pour la Chambre, il faut que la nouvelle Constitution soit conçue et rédigée de façon à organiser l'exercice réel des pouvoirs et à omettre toutes les dispositions considérées comme „fictives“. Par conséquent, elle maintient sa proposition de supprimer l'article 41, paragraphe (1).

Sous la réserve des considérations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les amendements parlementaires à la proposition de révision constitutionnelle lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 octobre 2021.

*Le Directeur,*  
G. TRAUFFLER

*Le Président,*  
R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



7575/21, 7700/13, 7755/09, 7777/04

N° 7575<sup>21</sup>N° 7700<sup>13</sup>N° 7755<sup>9</sup>N° 7777<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

**PROPOSITION DE REVISION**

du chapitre VI. de la Constitution

**PROPOSITION DE REVISION**

des Chapitres Ier, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

**PROPOSITION DE REVISION**

du chapitre II de la Constitution

**PROPOSITION DE REVISION**

des Chapitres IV et Vbis de la Constitution

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(19.10.2021)

Par lettres en date du 8 juillet 2021, du 22 juin 2021 et du 18 août 2021, Monsieur Xavier BETTEL, Premier ministre et ministre d'Etat a saisi pour avis notre chambre d'une série d'amendements à la proposition de révision 7700 (PR) des Chapitres I, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution, de la proposition de révision 7777 (PR) des Chapitres IV et Vbis de la Constitution, d'une série d'amendements à la proposition de révision 7575 du Chapitre VI ainsi qu'à la proposition de révision 7755 (PR) du Chapitre II de la Constitution.

1. Si la CSL n'a pas de remarques fondamentales à formuler concernant le contenu des amendements et propositions de révision précités, elle se doit toutefois de mettre en exergue que la révision constitutionnelle par étapes et par bloc telle que préconisée par le législateur risque de mettre en question la cohérence, la lisibilité et la sécurité juridique du texte.

2. Ainsi en va-t-il des amendements à la PR 7700 qui, selon l'observation préliminaire figurant dans la lettre de saisine, « sont basés sur l'hypothèse selon laquelle la mise en vigueur de la proposition de révision sous rubrique précéderait celle des propositions de révision des chapitres II, IV et Vbis ».

3. La CSL a du mal à suivre l'approche du législateur consistant à réviser les différentes parties de texte de la Constitution sur base d'hypothèses. Ne serait-il pas plus sensé de traiter chronologiquement

les différentes parties de la Constitution en fonction du dépôt à la Chambre des députés des différentes propositions de révision et de les voter en bloc une fois qu'un consensus aurait été obtenu plutôt que de miser sur des aléas impondérables? Si jamais la proposition de révision élargée ne précéderait pas celle des propositions de révision des chapitres II, IV et Vbis, le contenu de celle-ci n'aurait plus de raison d'être ou devrait, pour le moins, faire l'objet de nouvelles modifications et de nouveaux amendements.

4. Pour la CSL, il est quasiment impossible d'avoir un aperçu sur la ribambelle de textes déposés ayant entretemps, le cas échéant, fait l'objet de modifications lors de la procédure législative et rendant ainsi une analyse des textes souvent très difficile voire impossible.

5. Sans être exhaustif, la CSL aimerait donner deux exemples pour illustrer cette problématique.

- Concernant l'amendement 1 de la proposition de révision 7700, il est prévu que « au chapitre II, articles 5 et 6, les termes « à la majorité qualifiée » sont remplacés par les termes « dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution ». A quels textes fait-on référence : à ceux de la Constitution actuellement en vigueur ou à ceux de la proposition de révision no 7755 ? Force est de constater que les articles 5 et 6 de la Constitution ne font pas référence « à la majorité qualifiée », mais concernent le Grand-Duc. Dans la proposition de révision no 7755, il n'existe pas d'articles 5 et 6, le Chapitre II commençant seulement avec les articles 9 et suivants. Après maintes vérifications, la CSL constate que les articles 5 et 6 auxquels il est fait allusion dans l'amendement I concernent non pas, comme erronément indiqué, le Chapitre II, mais le Chapitre Ier de la proposition de révision no 7700 dont la teneur est la suivante :

*« Article 5 Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne.*

*L'exercice des pouvoirs de l'Etat peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée à la majorité qualifiée.*

*Article 6 Toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée. »*

Force est néanmoins de constater que l'article 113, alinéa 2 de la Constitution auquel renvoient les articles 5 et 6 de la proposition de révision no 7700 n'existe pas. Après d'amples recherches et vérifications, la CSL constate qu'il ne s'agit pas de l'article de la Constitution actuellement en vigueur lequel dispose que « aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue », mais de l'article 113 de la série d'amendements à la proposition de révision no 7700 dont est saisie notre chambre, et plus particulièrement de l'amendement 16 qui donne à l'article 113 la teneur suivante :

*« 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 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. »*

Au vu des innombrables imprécisions, l'amendement 1 devrait prendre la teneur suivante :

*« L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de révision no 7700 est amendé comme suit :*

*Au chapitre Ier, articles 5 et 6, les termes « à la majorité qualifiée » sont remplacés par les termes « dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution conformément à l'amendement 16 ci-après. »*

- Un autre exemple d'incohérence est l'amendement 6 introduisant un article 5 dans la proposition de révision 7755 comme suit :

*« Art.5. L'article 32bis actuel de la Constitution est renuméroté en article 26bis. »*

L'article 32bis prévoit que « les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. » Le commentaire

de cet amendement nous semble assez bizarre en disant comme suit : *L'article 32bis n'est pas repris par la proposition de révision sous rubrique, mais par la proposition de révision no 7755. Pour éviter un vide juridique qui existerait entre l'adoption de la proposition de révision sous rubrique et celle de la proposition de révision no 7755, il est proposé de le transférer au chapitre II en le renumérotant.* »

6. En d'autres termes, la Chambre des députés ne sait pas quand, à quel moment, quelle partie de la révision de la Constitution sera adoptée et en raison de cet aléa, on transfère, comme si de rien n'était, des dispositions d'une des parties à une autre partie de la Constitution. Notre chambre trouve cette façon de procéder inacceptable pour la révision d'une norme qui se situe au plus haut échelon de la hiérarchie nationale des règles de droit. Cela voudrait dire que, une fois que toutes les propositions de révision ont été adoptées, on transfère de nouveau les dispositions initialement transférées à leur endroit/leur partie initiale à l'aide de nouveaux amendements qui seront pour la nième fois soumis à l'avis de notre chambre?

7. Les mêmes remarques formulées ci-avant valent également pour respectivement la PR 7777 ainsi que les amendements relatifs aux PR 7755 et 7575.

8. Au vu du risque d'insécurité juridique qui existe pour la nouvelle Constitution en procédant par révision fragmentée et en se basant sur des aléas concernant l'adoption des différentes propositions de révision, la CSL a le regret de vous informer qu'elle n'est pas en mesure d'approuver les amendements à la proposition de révision no 7700, 7755 et 7575 ainsi que la proposition de révision 7777.

Luxembourg, le 19 octobre 2021

*Pour la Chambre des salariés,*

*Le Directeur,*  
Sylvain HOFFMANN

*La Présidente,*  
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7700/14

**N° 7700<sup>14</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

**PROPOSITION DE REVISION**des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

\* \* \*

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

(2.12.2021)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, André BAULER, Mmes Simone BEISSEL, Francine CLOSENER, MM. Georges ENGEL, Léon GLODEN, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, M. Charles MARGUE, Mme Nathalie OBERWEIS, MM. Gilles ROTH, Claude WISELER, Michel WOLTER, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

La proposition de révision sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 17 novembre 2020 par Monsieur Mars Di Bartolomeo, Député, Madame Simone Beissel, Députée, Monsieur Léon Gloden, Député, Monsieur Charles Margue, Député.

Au texte de la proposition de révision étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

Le Gouvernement a rendu sa prise de position le 25 février 2021.

La proposition de révision a été avisée par le Conseil d'Etat le 9 mars 2021.

Au cours de ses réunions du 20 avril et du 7 juin 2021, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après la « Commission ») a examiné l'avis du Conseil d'Etat et la prise de position du Gouvernement.

Le 22 juin 2021, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires qui ont fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Le 21 juillet 2021, la Commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 16 juillet 2021.

Le 27 juillet 2021, la Commission a désigné Monsieur Mars Di Bartolomeo comme rapporteur de la proposition de révision.

Le 2 décembre 2021, la Commission a adopté le présent rapport.

\*

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

### Contexte général

La présente proposition de révision constitue la deuxième étape d'une série de propositions de révision dont le but est de moderniser la Constitution actuelle.

Cette modernisation a été initiée par la proposition de révision n°6030, déposée en 2009 par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Elle fait suite à l'accord entre une grande majorité des partis politiques intervenu en 2019 tendant à proposer une révision substantielle de la Constitution actuelle au lieu de procéder à l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

Ainsi, il a été retenu et convenu qu'il existe une forte volonté commune d'actualiser le texte constitutionnel et que les propositions de modernisation prendront en compte les travaux effectués depuis 2005, les avis demandés et les consultations des citoyens durant les dernières années.

Cette révision se fera par étapes et en blocs.

Dans cette optique, la proposition de révision n°7575 du Chapitre VI. de la Constitution « de la justice » vient de passer le premier vote constitutionnel à la Chambre des Députés en date du 20 octobre 2021.

### Proposition de révision n°7700

La proposition concerne les chapitres dédiés à l'organisation de l'Etat, son territoire, ses habitants, au Grand-Duc, à la monarchie constitutionnelle, au Gouvernement, à l'administration de l'Etat, aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses, aux communes, aux établissements publics de l'Etat et organes professionnels, à la révision de la Constitution, ainsi qu'aux dispositions transitoires.

La proposition entend donner plus de cohérence au texte actuel de la Constitution, tout en regroupant certaines dispositions, en modernisant le texte en général ainsi qu'en supprimant quelques formulations difficilement conciliables avec un Etat démocratique moderne.

Le premier chapitre de la présente proposition de révision porte sur les principaux éléments constitutifs de l'Etat – comme l'organisation étatique, le siège de la souveraineté résidant dans la Nation –, de la population et du territoire.

Elle innove en introduisant la langue luxembourgeoise dans le texte constitutionnel aux côtés de notre drapeau, des armoiries de l'Etat et de l'hymne national.

D'autre part, la proposition de révision reflète une volonté des auteurs d'affirmer l'adhésion du Luxembourg au processus d'intégration européen, son attachement au multilinguisme et la consécration de la Ville de Luxembourg non seulement comme capitale, mais aussi comme siège des institutions constitutionnelles.

Ce sont surtout les dispositions relatives au Grand-Duc qui connaissent des modifications substantielles, sans pour autant mettre en cause le rôle du Chef de l'Etat. Le Grand-Duc, Chef de l'Etat exerce, selon le texte, le pouvoir exécutif conjointement avec le Gouvernement et exerce une fonction essentiellement symbolique et protocolaire, alors que la responsabilité politique des actes du Chef de l'Etat est assurée par les membres du Gouvernement.

Toujours au sujet du Chef de l'Etat et en ligne avec le rapport « *Waringo* », la proposition de révision vise à attribuer à l'administration du Grand-Duc la personnalité juridique, ce qui aura comme conséquence que le Grand-Duc pourra organiser son administration en tenant compte de l'intérêt public. Toutes les questions relatives à l'accession à la fonction du Grand-Duc, à sa régence et son abdication sont aussi clarifiées et précisées.

Le rôle de la Chambre des Députés se voit renforcé en même temps.

Quant au Gouvernement, celui-ci se voit conféré la place institutionnelle qui lui revient dans une démocratie parlementaire. En ce qui concerne son organisation, il lui revient de s'organiser lui-même.

Par ailleurs, le nouveau texte précise les règles qui s'appliquent aux différentes institutions en cas de crise.



Enfin, la proposition de révision ancre la séparation entre l'Etat et les communautés religieuses dans la Constitution.

\*

### III. AVIS

#### a. Avis du Conseil d'Etat

##### 1. Avis du Conseil d'Etat (9.3.2021)

Le Conseil d'Etat note que les textes proposés reprennent en très grande partie les dispositions arrêtées dans la proposition de révision n°6030. Cependant la proposition de révision sous avis propose un libellé nouveau pour certains chapitres, y compris pour des dispositions qui ne sont pas modifiées par rapport au texte constitutionnel actuel. Si cette technique s'imposait dans la logique de la proposition de révision n°6030 portant instauration d'une nouvelle Constitution, elle ne correspond pas à la logique d'une révision ponctuelle. Sur une série de points, la proposition de révision sous avis s'écarte du libellé de la proposition n°6030 en maintenant les dispositions de la Constitution actuelle.

Comme la proposition de révision n°6030 a fait l'objet de différents avis du Conseil d'Etat, ce dernier se limite à commenter les dispositions qui se distinguent de celles retenues dans la proposition de révision n°6030. Il renvoie, pour le surplus, à ses avis antérieurs, même sur les points où il n'avait pas été suivi par la Commission dans le cadre de la procédure de révision n°6030.

#### *Examen des Articles*

Concernant l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de révision le Conseil d'Etat note que le qualificatif de Grand-Duché est maintenu comme élément constitutif ou comme caractéristique intrinsèque de l'Etat.

Quant à l'article 3, le Conseil d'Etat réaffirme son accord avec la distinction opérée entre la personne du Grand-Duc et les missions du Chef de l'Etat qu'il avait donné à propos de cette même distinction dans son avis sur la proposition n°6030. Cette distinction suit, d'après le Conseil d'Etat, une approche fonctionnelle.

D'après le Conseil d'Etat, le maintien d'une référence aux traités secrets, au sein de l'article 34, n'est pas nécessaire et peut être abandonnée.

En plus, le Conseil d'Etat note que le nouvel article 34 omet de régler la question des rapports entre les traités et l'ordre juridique national. Cependant, le Conseil d'Etat comprend que les auteurs omettent de régler cette question, comme la jurisprudence constante luxembourgeoise met toujours l'accent sur la primauté du droit international.

Concernant le droit de grâce du Grand-Duc, le Conseil d'Etat préfère une consécration d'un droit de grâce généralisé, sans exclusion de certains groupes de personnes, tels les membres du Gouvernement. Ces derniers seraient traités comme tout justiciable dès que le privilège de juridiction se trouve supprimé dans la nouvelle Constitution.

Quant au titre de commandant de l'armée reconnu au Grand-Duc, le Conseil d'Etat n'est pas d'avis qu'il soit nécessaire de consacrer un rôle particulier au Grand-Duc dans la structure d'une administration ou d'un organisme particulier de l'Etat. Ainsi, il propose la suppression de la disposition concernée.

Dans le même contexte, le Conseil d'Etat soulève une incohérence entre ce dispositif et le futur article 96 qui vise la force « *publique* », comme cette force est un concept plus large et englobe la Police grand-ducale et l'Administration des douanes et accises.

Au sujet de l'article 42 et plus précisément relatif à la mise en place par le Grand-Duc de « *son administration qui jouit de la personnalité juridique* », le Conseil d'Etat note que le dispositif sous examen ne prévoit aucune limitation en ce qui concerne les matières réservées à la loi.

Toujours au sujet du Grand-Duc, le Conseil d'Etat considère que l'inclusion d'une interdiction de modification de la Constitution sur les prérogatives du Grand-Duc pendant une régence est superflue, comme le Grand-Duc n'est pas investi d'un droit de s'opposer à de telles modifications et les compétences du pouvoir constituant ne sauraient être limitées au motif d'une régence.

Comme la section 2, intitulée « De la monarchie constitutionnelle », reprend, dans les articles 44 à 49, les dispositions des articles 55 à 60 de la proposition de révision n°6030, le Conseil État marque son accord.

Le Conseil d'Etat formule plusieurs observations d'ordre légistique dans la suite de son avis.

### **2. Avis complémentaire du Conseil d'Etat (16.7.2021)**

Le Conseil d'Etat a émis un avis complémentaire suite aux amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle lors de la réunion du 25 juin 2021.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat propose de remplacer à l'article 37 de la proposition de révision, les termes « *du vote de (des lois)* » par ceux « *de leur adoption par* » et d'écrire « *la Chambre des Députés* » au lieu de « *la Chambre* ».

Le Conseil d'Etat comprend et marque son accord avec la suppression de l'article 30 par l'introduction de l'article 97, portant sur la responsabilité civile de l'Etat et des autres personnes de droit public.

Néanmoins, le Conseil d'Etat ne voit la suppression de l'article 31 pas comme une suite logique du nouvel article 97. Surtout qu'il avait proposé l'introduction d'une disposition analogue concernant le statut des fonctionnaires communaux. Cette disposition aurait implicitement englobé les règles énoncées à l'article 31 de la Constitution. La Commission avait par la suite procédé à son insertion.

D'autre part, le Conseil d'Etat constate que la disposition concernant le statut des fonctionnaires de l'Etat ne figure plus dans le texte sous rubrique, contrairement au texte concernant le statut des fonctionnaires communaux, intégré dans l'article 107, paragraphe 2.

En ce qui concerne les amendements restants, le Conseil d'Etat marque son accord tout en formulant quelques remarques.

### **3. Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat (12.10.2021)**

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat se prononce au sujet de l'amendement unique, adopté par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle lors de sa réunion du 27 juillet 2021.

Le Conseil d'Etat note que la proposition de faire figurer les « *ministres délégués* » dans un article constitutionnel. L'article 77 sur la composition du Gouvernement, apparaît pour la première fois dans une proposition de révision. Cette notion n'a pas été mentionnée par la proposition de révision n°6030.

Cependant, le Conseil d'Etat estime que, comme il a été le cas pendant la période de 2004 à 2009, si un membre du Gouvernement exerce seulement la fonction d'un ministre délégué dans un département ministériel, la mention de cette notion au sein du texte constitutionnel peut s'avérer nécessaire.

Dès lors, le Conseil d'Etat marque son accord avec l'amendement parlementaire ajoutant la notion de « *ministre délégué* » à l'article 77 de la Constitution. Toutefois, il conclut que cette notion n'est pas définie ailleurs.

#### **b. Avis des Chambres professionnelles**

##### **1. Avis commun de la Chambre de l'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 (11.2.2021)**

Tout d'abord, les chambres professionnelles se félicitent que leur réflexion concernant l'ancrage constitutionnel ait été concrétisée, et dans la proposition de loi n°6030 et maintenant dans la proposition de révision n°7700.

Avec cette proposition, les chambres professionnelles seront mentionnées dans la Constitution, tout en précisant qu'elles jouissent de la personnalité juridique.

Les chambres professionnelles constatent que le libellé des dispositions les concernant est identique à celui utilisé au sein de la proposition de loi n°6030.

Elles marquent leur accord avec la présente proposition, qui confère au législateur plus de liberté en organisant les chambres professionnelles.

Cependant, les chambres sont d'avis que la Constitution devrait consacrer leur existence de manière expresse et non seulement se contenter de laisser le choix à la loi de les créer ou non.

Dans ce sens, les chambres proposent une reformulation de l'article 110, alinéa 2 en remplaçant les termes « *peut créer* » par « *créé* », afin d'éviter toute divergence d'interprétation.

Sous réserve de cette modification proposée, les chambres saluent la présente proposition de révision.

## **2. Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (26.3.2021)**

La CHFEP constate que les dispositions qui se réfèrent aux « *habitants* » ; plus précisément à la nationalité et aux droits politiques de ces derniers, font défaut dans le texte sous avis.

Ensuite, l'article 1<sup>er</sup> reprenant la formulation de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution actuelle avec la formulation de « *le Grand-Duché de Luxembourg est un État démocratique, libre, indépendant et indivisible* » et utilisant les termes « *Grand-Duché* », devrait être remplacé, selon la chambre professionnelle, par le texte suivant « *le Luxembourg est un État démocratique, libre, indépendant et indivisible* », tiré du document parlementaire de la proposition de révision n°6030.

Par conséquent, la chambre demande de compléter l'article 2 par un alinéa 2 ayant la teneur suivante : « *Il porte la dénomination de 'Grand-Duché de Luxembourg'* » et de placer cette disposition dans la nouvelle section 3, qui est à insérer au chapitre I<sup>er</sup>.

D'après la chambre et à des fins de clarté et de cohérence, les termes de « *Chef de l'Etat* » doivent être employés dans toutes les dispositions constitutionnelles à la place de la notion du « *Grand-Duc* », s'il s'agit de définir les fonctions du Chef de l'Etat.

D'après la chambre professionnelle, les circonstances exceptionnelles qui donnent au Grand-Duc le pouvoir de prendre des mesures réglementaires d'urgence pendant un état de crise, devront être plus limitées et restreintes que le texte sous avis le prévoit.

La chambre met en garde en vue de problèmes qui pourraient survenir en matière de contrôle de mesures réglementaires d'urgence adoptées par le pouvoir exécutif, car le texte constitutionnel ne prévoit pas de moyen de contrôle direct et imminent de ces mesures afin de garantir une utilisation limitée à des cas de gravité exceptionnelle et de les faire cesser, le cas échéant, si elles portent atteinte aux normes constitutionnelles et internationales. En réalité, le seul contrôle juridictionnel est un contrôle en application de l'article 95 de la Constitution en vigueur actuellement.

La chambre professionnelle propose de supprimer entièrement le paragraphe (1) de l'article 41 assurant au Grand-Duc le titre de commandant de l'Armée.

La chambre tient à rappeler que les chambres professionnelles avaient relevé que la Constitution ne devrait pas laisser à la loi le choix de leur création ou non.

Finalement, la chambre formule quelques observations au sujet de la disposition constitutionnelle concernant le référendum national.

La chambre professionnelle conclut qu'elle marque son accord, sous réserve de ses observations, avec la proposition de révision constitutionnelle sous avis.

## **3. Avis complémentaire de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (7.10.2021)**

La Chambre des Fonctionnaires et Employés (CHFEP) publics critique tout d'abord la façon de légiférer de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle lors de l'adoption des premiers amendements parlementaires du 22 juin 2021 apportés à la proposition de révision constitutionnelle n°7700.

Ces amendements remplacent les termes « *majorité qualifiée* » par ceux de « *dans les conditions de l'article 113, alinéa 2 de la Constitution* » dans certaines dispositions constitutionnelles. La CHFEP considère l'adoption de ces amendements comme une mauvaise façon de légiférer, surtout dans le domaine du droit constitutionnel. En outre est-elle d'avis que de tels artifices auraient pu être évités si la Chambre des Députés avait voté la révision constitutionnelle prévue au document parlementaire n°6030.

Par ailleurs, la CHFEP ne comprend pas la justification de l'abrogation de l'article 31 au motif que cet article ferait double emploi avec l'article 97, comme les deux articles traitent, d'après la chambre, de différents sujets.

Ensuite, la chambre professionnelle considère l'amendement procédant à une renumérotation de l'article 32*bis* de la Constitution actuellement en vigueur en un article 26*bis* comme totalement incompréhensible et superfétatoire.

L'amendement reprenant le texte de l'article 22 de la proposition de révision n°6030 relatif au régime des serments et l'introduisant dans un article 31*bis* est également considéré comme incompréhensible. La CHFEP constate que ce même texte est repris dans une disposition du document parlementaire n°7755, rendant ainsi l'introduction de ce texte superfétatoire.

Dans le même contexte, le document parlementaire n°7755 comporte déjà un article 31*bis*, prévoyant que l'Etat garantit le droit au travail et veille à l'exercice de ce droit. Cette dernière disposition serait donc supprimée et remplacée par l'introduction du nouvel article 31*bis* ; ce qui ne reflète certainement pas l'intention des auteurs du texte.

Enfin, la chambre insiste sur le remplacement d'une phrase au sein de l'article 41, paragraphe premier, relatif au titre de commandant de l'armée du Grand-Duc. Plus précisément, elle propose de remplacer la phrase « *le commandement est exercé par les autorités militaires sous l'autorité du gouvernement* » par une nouvelle phrase, qui dispose que le « *commandement est exercé sous la responsabilité du gouvernement.* ». Grâce à ce remplacement, l'article 41, paragraphe premier, applique les principes de l'inviolabilité de la personne du Grand-Duc et du contreseing ministériel prévus par le nouvel article 32.

Pour la chambre professionnelle, il faut que la nouvelle Constitution soit conçue et rédigée de façon à organiser l'exercice réel des pouvoirs et à omettre toutes les dispositions considérées comme « *ficitives* ». Par conséquent, elle maintient sa proposition de supprimer l'article 41, paragraphe premier.

Sous la réserve des considérations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec les amendements parlementaires à la proposition de révision constitutionnelle lui soumis pour avis.

### ***c. Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (19.4.2021)***

Tout d'abord, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) demande l'insertion d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum, initié par le conseil communal en amont d'une fusion des communes concernées.

Avec la nouvelle formulation de la première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 105, le Syndicat voit l'autonomie fiscale des communes restreinte parce que les impôts spécifiques auront, à cause de cette nouvelle formulation, besoin d'une base légale. Ce qui serait à éviter.

Ensuite, le SYVICOL se demande quelle est l'utilité de prévoir une approbation des taxes et impôts communaux par l'autorité de surveillance dans la Constitution, alors que cette compétence est déjà prévue par la loi communale, dont l'article 109 constitue la base constitutionnelle. Par conséquent, le Syndicat propose de supprimer la dernière phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 105 et de laisser à la loi le soin de définir la tutelle administrative.

Au sujet de l'article 105, le SYVICOL propose de délimiter légalement et clairement les compétences étatiques et communales et, plus loin, créer des règles de codécision et de co-financement claires et équitables.

Le SYVICOL se pose aussi la question pourquoi les auteurs de la proposition ont décidé de retirer de l'enseignement des compétences communales sans indiquer une motivation quelconque dans le commentaire des articles.

Dans ce contexte, le SYVICOL demande le maintien de la participation de la commune à la mise en œuvre de l'enseignement, tel qu'il est actuellement prévu par la Constitution en vigueur. Cependant, les communes doivent disposer des moyens nécessaires pour l'exercice de ces compétences.

Selon le SYVICOL, l'article 109 concernant la détermination de « l'intérêt général » laisserait une trop grande marge d'interprétation et engendrerait trop de difficultés à déterminer de manière précise l'étendue de l'expression.

Ainsi, le SYVICOL demande de supprimer la référence à l'intérêt général et de limiter la tutelle administrative à un contrôle *a posteriori* de stricte légalité afin de mieux respecter l'autonomie communale.

En dernier lieu, le SYVICOL insiste sur l'introduction d'un article supplémentaire, inspiré de la Constitution autrichienne, ancrant la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVCIOL dans le nouveau texte fondamental.

#### **d. Avis de la Cour administrative et du Parquet général (15.7.2021 et 14.7.2021)**

Dans sa dépêche du 14 juillet 2021, la Procureur général d'Etat a informé la Ministre de la Justice qu'elle n'entendait pas aviser les amendements soumis au Parquet général.

Dans son avis du 15 juillet 2021, la Cour administrative propose d'intégrer le principe de la non-rétroactivité, comme principe à valeur constitutionnelle au sein de l'article 96.

Au sujet de l'article 97, la Cour est d'avis que le libellé, tel que formulé, laisse subsister toute possibilité quant à la question de la compétence juridictionnelle pour les actions en responsabilité y visées.

D'un point de vue général, la Cour soulève la question de l'opportunité d'insérer dans la Constitution les principes généraux de la procédure administrative non contentieuse (« PANC ») en application au Luxembourg depuis la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non-contentieuse ensemble avec le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

Dans ce contexte, la Cour propose de reprendre les idées essentielles de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 et de les inscrire au niveau de la section I sous avis. Elle propose un modèle de texte à introduire tout en prévoyant une précision en matière des contributions directes.

D'après la Cour, il serait essentiel d'assurer à la PANC un rang constitutionnel.

Concernant l'amendement relatif au texte traitant des communes, la Cour se pose la question s'il ne serait pas opportun de prévoir un renvoi exprès aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. L'inscription de ces principes ne laisserait subvenir aucun doute en cette matière, essentielle pour le bon fonctionnement de la démocratie nationale.

Dans ce contexte, la Cour administrative propose l'inscription de manière expresse des trois idées de l'autonomie communale, de la subsidiarité et de la solidarité entre entités locales dans le nouveau texte de la Constitution.

Pour le reste des amendements, la Cour administrative marque son accord.

#### **e. Prise de position du Gouvernement**

Tout d'abord, le Gouvernement salue que la proposition de révision commence avec un premier chapitre qui regroupe avec clarté et cohérence l'ensemble des éléments caractéristiques de l'Etat luxembourgeois, y compris ses valeurs et principes, son régime linguistique et ses symboles qui trouvent finalement une assise constitutionnelle.

Selon le Gouvernement, l'une des principales raisons qui ont poussé la Constituante à entamer une révision de la Constitution est la nécessité d'adapter les dispositions relatives aux pouvoirs du Grand-Duc pour les faire correspondre à l'exercice réel des pouvoirs et de faire abstraction des dispositions qui ne sont plus en phase avec la réalité pratique.

Le Gouvernement se félicite du nouveau chapitre relatif au Gouvernement qui précise la participation du Gouvernement au pouvoir exécutif, l'organisation 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 l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés par le biais d'un vote de confiance. Contrairement à la Constitution actuelle qui ne traite que sommairement de l'institution gouvernementale, le nouveau dispositif constitutionnel relatif au Gouvernement reflète ainsi avec concision le caractère dualiste du pouvoir exécutif et la réalité pratique selon laquelle le Gouvernement constitue, dans une démocratie parlementaire, l'organe déterminant de l'exécutif.

S'agissant plus concrètement du nouveau régime de responsabilité des membres du Gouvernement, le Gouvernement soutient l'introduction de ce nouveau dispositif dans le texte constitutionnel alors qu'il permettra au Luxembourg de se mettre finalement en conformité avec une des recommandations formulées par le GRECO dans le cadre de son cinquième cycle d'évaluation et selon laquelle tant la poursuite que le jugement des membres du Gouvernement pour les actes commis en relation avec leurs fonctions doivent être attribués à des autorités judiciaires. Le Gouvernement peut par ailleurs marquer

son accord avec la suppression du privilège de juridiction initialement prévu par les auteurs de la proposition qui a été abandonné sur suggestion de la Commission de Venise et qui aura donc pour conséquence que la responsabilité pénale des membres du Gouvernement sera désormais engagée devant les juridictions ordinaires de droit commun.

Concernant l'article 102 de la proposition de révision, le Gouvernement tient à mettre en évidence que l'utilisation du terme « *église* » dans le texte constitutionnel souligne implicitement la particularité de l'église catholique dans le paysage des communautés religieuses présentes au Luxembourg, tandis que la volonté de la Constituante est bien d'affirmer le caractère de neutralité et de séparation de l'Etat par rapport aux communautés religieuses.

Le Gouvernement propose d'omettre le terme d'« *église* » dans le libellé de l'article 102, alinéas 1 et 2.

Concernant les modalités de réglementation des relations entre l'Etat et les communautés religieuses déterminées aux alinéas 2 et 3 de l'article 102, le Gouvernement préférerait revenir à la formulation initiale du Conseil d'Etat, proposée dans son avis du 6 décembre 2012, tout en remplaçant le terme « *cultes* » par celui de « *communautés religieuses* ». Ainsi, les alinéas 2 et 3 seraient remplacés par le libellé suivant : « *Les relations entre l'État et les communautés religieuses peuvent faire l'objet de conventions à approuver par la loi* ».

Si le Gouvernement peut marquer son accord avec les propositions de textes formulées au niveau du chapitre relatif aux communes, il regrette cependant que les auteurs n'aient pas tenu compte de certaines propositions initialement avancées par le Conseil d'Etat et qui auraient été favorablement accueillies par le Gouvernement.

Enfin, en ce qui concerne l'enseignement fondamental, le Gouvernement est d'avis qu'il faudra le maintenir dans la Constitution parmi les missions originaires des communes, à côté de l'état civil. Ainsi, le Gouvernement partage l'opinion du Conseil d'Etat exprimée dans son avis du 6 juin 2012, selon laquelle : « *[selon 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.* »

Par conséquent, le Gouvernement suggère que les dispositions afférentes actuelles soient maintenues en l'état.

Le Gouvernement se félicite que l'existence des chambres professionnelles reçoive finalement une reconnaissance constitutionnelle et que les chambres professionnelles disposeront de la personnalité juridique du fait de la Constitution. Cet ancrage constitutionnel, qui est réclamé par les chambres professionnelles depuis des années, souligne non seulement l'importance des chambres professionnelles dans le paysage institutionnel luxembourgeois mais permet en même temps de résoudre les problèmes du passé relatif à l'impossibilité d'octroyer aux chambres professionnelles un pouvoir réglementaire.

Par analogie à la prise de position du Gouvernement sur la proposition de révision n°7575 du Chapitre VI de la Constitution, le Gouvernement estime qu'il est indispensable de prévoir une disposition réglant l'entrée en vigueur de la présente proposition de révision afin de garantir une entrée en vigueur simultanée de la révision constitutionnelle et des différentes lois d'exécution, dont la future 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. Afin de laisser aux membres du Gouvernement et à leurs services le temps nécessaire pour élaborer soigneusement toutes les modifications législatives qui s'imposent pour mettre en œuvre le texte de la proposition de révision, qui ne seront finalement connues qu'au moment où la proposition de révision définitive sera « *arrêtée* » une fois pour toutes, le Gouvernement suggère de compléter la proposition de révision n°7700 d'une disposition sur l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle qui prévoit un délai suffisamment long, par exemple douze mois.

\*

## IV. PRESENTATION DES CHAPITRES

### Chapitre I. De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

Ce chapitre regroupe en son sein les principaux éléments constitutifs de l'Etat luxembourgeois comme l'organisation étatique, la langue, la population et le territoire.

Le nouveau texte vise à améliorer la structure et à faciliter la compréhension ainsi que la lecture du texte.

Ainsi l'actuel article 51 concernant la démocratie parlementaire est repris dans le nouveau texte et il est précisé que la forme politique du Luxembourg est celle d'une monarchie constitutionnelle.

D'ailleurs, la notion de l'Etat de droit est expressément consacrée dans la présente proposition de révision. Dès lors, le Luxembourg est un Etat qui admet et respecte la prééminence du droit et les principes de la démocratie parlementaire fondés sur les droits de l'Homme.

Le nouveau texte constitutionnel confirme d'autre part que la souveraineté de l'Etat réside dans la Nation au sens large.

Concernant la langue luxembourgeoise, celle-ci est, à côté du drapeau, des armoiries de l'Etat et de l'hymne national, expressément ancrée dans la nouvelle Constitution qui confirme notre attachement au multilinguisme.

L'adhésion du Luxembourg au processus d'intégration européenne est clairement affirmée dans cette proposition. Suite aux travaux parlementaires, la condition de la majorité qualifiée à remplir, afin de pouvoir transférer l'exercice des pouvoirs à l'Union européenne, a été remplacée par la référence à l'article 113, alinéa 2 sur les conditions de majorité à remplir lors d'une révision constitutionnelle.

Finalement, l'exercice des pouvoirs de l'Etat repose sur le principe de territorialité et la Ville de Luxembourg est consacrée non seulement comme capitale mais aussi comme siège des institutions constitutionnelles.

Concernant le territoire, les travaux parlementaires ont modifié l'article 6 afin de prévoir que toute cession, tout échange, toute adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi adoptée à la majorité qualifiée comme prévu par l'article 113, alinéa 2.

### Chapitre III. – Du Grand-Duc

Le chapitre III vise à refléter les fonctions du Grand-Duc telles qu'elles sont effectivement exercées.

Plus précisément, le Grand-Duc remplit la fonction de Chef de l'Etat, fait et défait des traités, prend les mesures d'exécution des lois, a le droit de grâce et le droit de conférer des titres de noblesse ainsi que des ordres civils et militaires.

Concernant le pouvoir du Chef de l'Etat de faire et défaire des traités, les travaux parlementaires ont supprimé la référence aux traités secrets et ont repris la formulation de l'article 49 de la proposition de révision n°6030 englobant la procédure de dénonciation.

Quant aux pouvoirs attribués au Chef de l'Etat, ceux-ci sont encadrés par la loi et ne peuvent être exercés qu'avec le contreseing ministériel et sous la responsabilité du ministre compétent. Aussi le principe de l'inviolabilité de la personne du Grand-Duc est maintenu.

Le Grand-Duc portera à l'avenir le titre de commandant de l'armée dont le commandement est exercé sous la responsabilité du Gouvernement.

La Chambre des Députés vote, sur base annuelle, le budget accordé aux membres de la Famille grand-ducale déterminés par la Constitution.

Selon le nouveau texte, le Grand-Duc organise son administration laquelle se voit attribuer la personnalité juridique, tout en tenant compte de l'intérêt public.

Le nouveau texte règle de manière précise les questions relatives à l'accession à la fonction de Chef de l'Etat, à l'abdication et à la régence.

Il confirme que le Grand-Duc se fait représenter par le Lieutenant-Représentant. Ici, le nouveau texte constitutionnel précise la formule du serment et ajoute que les personnes susceptibles d'être appelées à la lieutenance sont limitées de façon précise.

De manière générale, le rôle de la Chambre des Députés se trouve renforcé et dans ce rôle, elle intervient en cas de succession vacante, d'exclusion de l'ordre de succession et de régence.

Dans le contexte de la régence, deux nouvelles hypothèses, actuellement ignorées par la Constitution, sont introduites dans le nouveau texte : celle de l'incapacité temporaire d'exercer la fonction du Chef de l'Etat et celle du refus d'exercer la fonction selon les dispositions constitutionnelles. Les décisions de la Chambre dans les deux cas doivent être prises à la majorité qualifiée.

### **Chapitre V. – Du Gouvernement**

La Constitution actuelle laisse supposer que le Gouvernement ne participe à l'exercice du pouvoir exécutif que sous l'autorité et le contrôle du Grand-Duc.

Pour refléter la réalité, le Gouvernement se voit conféré par le nouveau texte la place institutionnelle qui lui revient dans une démocratie parlementaire.

Le Gouvernement est présidé par un Premier ministre. « Primus inter pares », ce dernier n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les autres membres du Gouvernement et remplit essentiellement une fonction de coordination au sein du Gouvernement qu'il représente devant la Chambre des Députés dans les situations engageant le Gouvernement dans son ensemble.

Concernant la composition du Gouvernement, le nouveau texte mentionne les fonctions des Vice-premiers ministres, des ministres et des secrétaires d'Etat.

Par voie d'amendement, l'article relatif à la composition du Gouvernement consacre les ministres délégués à son premier alinéa.

L'organisation du Gouvernement revient au Gouvernement même et la pratique des questions de confiance, ainsi que des motions de censure concernant le Gouvernement, est précisée par la proposition de révision.

Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Grand-Duc.

Il est précisé que le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

D'ailleurs, les membres du Gouvernement, pris individuellement, et le Gouvernement dans son ensemble sont politiquement responsables devant le Parlement. Le régime de responsabilité pénale s'inspire de celui prévu pour les députés. Ainsi le système préconisé prévoit que l'initiative de la poursuite pénale est réservée au Parquet et la responsabilité des membres du Gouvernement sera désormais engagée devant les juridictions ordinaires de droit commun.

Il est aussi prévu que toute arrestation, sauf le cas du flagrant délit, d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre.

### **Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

Le chapitre VII est réorganisé et son intitulé change.

Sa première section reprend l'article 97 de la Constitution actuelle qui est complété afin de prévoir qu'une autorisation de la Chambre des Députés est nécessaire pour faire intervenir des forces luxembourgeoises à l'étranger.

La section relative aux Finances reprend les dispositions de la proposition de révision n°6030, dont il convient de souligner quelques éléments.

Ainsi 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 ne sont pas inscrites dans la Constitution.

En outre, l'exigence d'une loi spéciale pour les aliénations ou acquisitions de propriétés est étendue aux biens mobiliers.

D'ailleurs, les grands principes en matière des finances publiques, l'unité, l'universalité, l'annualité et la spécialité du budget et du compte de l'Etat, sont maintenus.

Concernant la Cour des Comptes, son indépendance est confirmée.

Une nouvelle section réglant les relations entre l'Etat et les communautés religieuses est introduite.



En général, les relations entre l'Etat et les églises et les communautés religieuses sont guidées par les principes suivants :

- Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat ;
- Leurs relations sont réglées par la loi ;
- La loi peut tracer les contours des conventions à conclure entre l'Etat et les églises et les communautés religieuses.

### **Chapitre IX. – Des communes**

Les communes restent le seul vecteur de la décentralisation territoriale.

Le nouveau texte constitutionnel prévoit que les élections au niveau communal sont non seulement directes, mais se font sur base du suffrage universel et par vote secret.

Quelques points méritent d'être mentionnés spécifiquement :

- Les communes ont droit aux ressources financières pour les missions leur conférées par 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 dans les matières réservées à la loi. Toutefois, les règlements communaux restent situés à un rang inférieur aux règlements grand-ducaux ;
- Les communes peuvent créer des établissements publics communaux ;
- La gestion communale reste soumise à la surveillance étatique ;
- Il appartient désormais au Gouvernement en conseil de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

La commune est administrée sous l'autorité d'un collège des bourgmestre et échevins.

### **Chapitre X. – Des établissements publics et des organes professionnels**

Le chapitre X de la Constitution actuelle est complété par la consécration des organes professionnels.

Ces organes comprennent les chambres professionnelles ainsi que les organes des professions libérales. Il est important à relever que le texte constitutionnel actuel ne mentionne pas les chambres professionnelles.

Par leur insertion, ces chambres se voient conférées « *un rang constitutionnel* », ce qui souligne leur rôle dans la procédure législative et le dialogue social.

### **Chapitre XI. – Dispositions générales**

Les principaux changements sont les suivants :

- Le serment pour les fonctionnaires publics est modifié afin de refléter clairement le respect du fonctionnaire vis-à-vis de l'Etat de droit et en abandonnant toute référence au Grand-Duc. Suite aux travaux parlementaires, un nouvel article 31*bis* prévoit que le serment des fonctionnaires ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule.

Les travaux parlementaires ont conduit à une renumérotation des dispositions du chapitre XI ; renuméroté en chapitre X.

### **Chapitre XII. Dispositions transitoires et supplémentaires**

Les modifications suivantes sont apportées au chapitre XII :

- Les règles de succession au trône ne s'appliquent pas rétroactivement, mais pour la première fois à la succession du Grand-Duc Henri ;
- L'article 116 est abrogé vu le nouveau régime de responsabilité des membres du Gouvernement ;
- L'article 118 est supprimé vu que sa teneur est intégrée dans le chapitre consacré à la Justice ;
- L'article 119 est aussi supprimé vu que le nouveau chapitre VII, section 3, est inséré dans le texte constitutionnel.

Le nouvel article 116, relatif à l'interdiction de toute modification de la Constitution pendant une régence, est supprimé suite aux observations du Conseil d'Etat.

\*

## V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Chapitre I<sup>er</sup>.– De l'Etat, de son territoire et de ses habitants**

##### *Intitulé du chapitre I<sup>er</sup>*

Dans l'intitulé du chapitre I<sup>er</sup>, la référence au Grand-Duc est remplacée par celle aux habitants. En effet, il est proposé de regrouper toutes les dispositions concernant le Grand-Duc sous le chapitre III, alors que le chapitre I<sup>er</sup> se limite à l'Etat, son territoire et ses habitants.

##### *Section 1*

Il est introduit une subdivision en deux sections.

La section 1 a trait à l'Etat, à sa forme politique et à la souveraineté, alors que la section 2 regroupe toutes les dispositions relatives au territoire.

##### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> maintient le libellé de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution actuelle.

##### *Article 2*

L'article 2 reprend, dans la première phrase de l'alinéa premier, le libellé de l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution actuelle.

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 1<sup>er</sup>, 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.

##### *Article 3*

L'article 3 reprend la première phrase du paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>1</sup>. 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. Il est entendu que le transfert de l'exercice de pouvoirs de l'Etat intervient par traité approuvé par une loi adoptée à la majorité qualifiée. 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

La section 2 regroupe toutes les dispositions relatives au 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<sup>2</sup> 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.

### Articles 2 à 9

Les articles 2 à 9, de nature technique, visent à pallier des problèmes (doubles emplois ou vides juridiques) liés notamment aux mises en vigueur successives des différentes propositions de révision.

1 – 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<sup>er</sup> : „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. “

2 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 81<sup>e</sup> réunion (11-12 décembre 2009), point 26.

Ces articles sont basés sur l'hypothèse selon laquelle la mise en vigueur de la proposition de révision sous rubrique précéderait celle des propositions de révision des chapitres II, IV et *Vbis*.

#### *Article 2*

L'article 2 vise à transférer la teneur de l'article 111 actuel de la Constitution sous le Chapitre II en tant que nouvel article 10<sup>ter</sup>.

#### *Article 3*

Les deux derniers alinéas de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution font double emploi avec les articles 110 et 111 de la proposition de révision sous rubrique. Partant, il est proposé de les supprimer.

#### *Article 4*

Suite à l'insertion d'un nouvel article consacré aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses, les articles 21 et 22 actuels deviennent superflus et peuvent être abrogés.

Quant à l'article 29, il peut être abrogé suite au transfert de sa teneur sous le Chapitre I<sup>er</sup>, sous le nouvel article 4. En outre, il est proposé de supprimer les articles 30 et 31 qui font double emploi avec le nouvel article 97 de la proposition de révision sous rubrique.

#### *Article 5*

L'article 32<sup>bis</sup> actuel de la Constitution n'est pas repris par la proposition de révision sous rubrique mais par la proposition de révision n° 7755. Pour éviter un vide juridique qui existerait entre l'adoption de la proposition de révision sous rubrique et celle de la proposition de révision n° 7755, il est proposé de le transférer au Chapitre II en le renumérotant.

#### *Article 6*

Les articles 46 et 47 actuels de la Constitution ne sont pas repris par la proposition de révision sous rubrique mais par la proposition de révision n° 7777. Pour éviter un vide juridique qui existerait entre l'adoption de la proposition de révision sous rubrique et celle de la proposition de révision n° 7777, il est proposé de les transférer au Chapitre IV en les renumérotant.

#### *Article 7*

L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> actuel de la Constitution fait double emploi avec l'article 1<sup>er</sup> introduisant un article 2 de la proposition de révision sous rubrique. Partant, il est proposé de supprimer l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> actuel de la Constitution.

#### *Article 8*

L'article 80 actuel de la Constitution n'est pas repris par la proposition de révision sous rubrique mais par la proposition de révision n° 7777. Pour éviter un vide juridique qui existerait entre l'adoption de la proposition de révision sous rubrique et celle de la proposition de révision n° 7777, il est proposé de les transférer au Chapitre IV en le renumérotant.

#### *Article 9*

L'article 9 vise à transférer la teneur de l'article 110, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution au Chapitre II en le renumérotant en article 31<sup>bis</sup>.

La Commission est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de définir dans la Constitution le serment prêté par les fonctionnaires. Dès lors, elle propose de renoncer au paragraphe 2 de l'article 110 actuel de la Constitution.

#### *Article 10*

### **Chapitre III.– Du Grand-Duc**

#### *Section 1*

La section 1 a trait à la fonction du Chef de l'Etat, alors que la section 2 concerne la monarchie.

*Article 32*

## Paragraphe 1

Les alinéas 1<sup>er</sup> 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.

## Paragraphe 2

L'alinéa 1<sup>er</sup> 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.

## Paragraphe 3

Le paragraphe 3 reproduit la disposition de l'article 45 de la Constitution actuelle.

*Article 33*

## Paragraphe 1

Le paragraphe 1 reproduit la disposition de l'article 36 de la Constitution actuelle.

## Paragraphe 2

Le paragraphe 2 reprend le paragraphe 3 de l'article 32 de la Constitution actuelle.

## Paragraphe 3

Le paragraphe 3 propose d'introduire une disposition destinée à faciliter la mise en œuvre des actes juridiques de l'Union européenne.

*Article 34*

L'article 34 reprend la teneur de l'article 37 actuel, sauf les deux derniers alinéas. Le nouveau libellé englobe la procédure de dénonciation et supprime la référence aux traités secrets.

Les dispositions de l'alinéa 5 de l'article 37 de la Constitution actuelle sont désormais inscrites à l'article 6.

La disposition actuelle sur la déclaration de guerre a été remplacée par une disposition sur l'intervention des forces armées sous l'article 97.

*Article 35*

L'article 35 reprend l'article 76, alinéa 2, de la Constitution actuelle.

*Article 36*

L'article 36 reprend le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution actuelle.

*Articles 37 et 38*

Les articles 37 et 38 reprennent les articles 34 et 35 de la Constitution actuelle.

L'article 38 contient désormais une disposition selon laquelle le statut des fonctionnaires de l'État est fixé par la loi.

*Article 39*

L'article 39 reproduit essentiellement la disposition de l'article 38 de la Constitution actuelle.

*Article 40*

L'article 40 reprend la disposition actuelle de l'article 40, tout en limitant le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la Famille grand-ducale.

*Article 41*

## Paragraphe 1

Le dernier alinéa de l'article 37 actuel est remplacé par une nouvelle disposition selon laquelle le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée, assurant ainsi un lien entre le Chef de l'Etat et

l'armée. La formulation proposée reflète mieux la pratique que celle actuellement inscrite à l'article 37<sup>3</sup>. Afin de souligner cette réalité, il est précisé, dans une deuxième phrase, que le commandement est exercé sous l'autorité du Gouvernement.

#### Paragraphe 2

Le paragraphe 2 reprend la teneur de l'article 41 de la Constitution actuelle.

#### Article 42

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 42 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 étendue 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 permet au Grand-Duc d'organiser l'administration à son service qui, pour des raisons d'indépendance et de sécurité juridique, jouit de la personnalité juridique.

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.

#### Article 43

L'article 43 reprend l'article 44 de la Constitution actuelle.

### *Section 2. – De la monarchie constitutionnelle*

#### Article 44

La disposition du paragraphe 1<sup>er</sup> 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

<sup>3</sup> Le Grand-Duc commande la force armée.

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 44 doit être mis en relation avec les dispositions du dernier chapitre concernant notamment la mise en application des dispositions de l'article 44, paragraphe 3. 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 1<sup>er</sup>, 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 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.

Le paragraphe 4 prévoit les formalités à respecter en cas d'abdication.

#### *Article 45*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de 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 abdicé 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 1<sup>er</sup> 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 46*

L'article 46 prévoit le maintien de la fonction de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc, prévue par l'article 42 de la Constitution actuelle. La formule du serment est également précisée.

A la différence de l'article 42 actuel, les personnes susceptibles d'être appelées à la lieutenance sont limitées à celles qui figurent dans l'ordre de succession.

#### *Article 47*

L'article 47 regroupe plusieurs dispositions qui ont trait à la régence.

L'alinéa 1<sup>er</sup> 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 47.

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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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 48*

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 48 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 abdicé.

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 49*

L'article 49 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 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.

## *Article 11*

### **Chapitre V.– Du Gouvernement**

#### *Article 76*

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 76 dispose que le Gouvernement dirige la politique générale du pays.

#### *Article 77*

L'alinéa 1<sup>er</sup> 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 (Vice-premiers ministres, ministres, ministres délégués et secrétaires d'Etat) 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.

#### *Article 78*

L'article 78 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 79*

L'article 79 a trait à l'exercice des attributions des membres du Gouvernement qui est soit individuel, soit collectif. L'action du Gouvernement s'exerce collégalement 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.

#### *Article 80*

L'article 80 définit les attributions générales du Premier ministre.

#### *Article 81*

L'article 81 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. 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 82*

L'article 82 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 1<sup>er</sup> 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 de 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 déterminant les pouvoirs du Gouvernement démissionnaire qui continue provisoirement à conduire la politique générale.

### *Article 83*

L'article 83 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<sup>er</sup> 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'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 muette sur la procédure. Dans le régime tel que prévu par la proposition de révision, le membre du Gouvernement se verra appliquer le droit pénal.

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.

## *Article 12*

### **Chapitre VII. – De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

Il est proposé de réorganiser le Chapitre VII en modifiant l'intitulé et en le subdivisant en trois sections concernant la force publique, les finances et les relations entre l'Etat et les communautés religieuses.

#### *Section 1<sup>re</sup>. Des règles générales d'administration*

##### *Article 96*

L'article 96 reprend l'article 112 de la Constitution actuelle.

##### *Article 97*

L'article 97 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. Suite à l'insertion de l'article 97, les articles 30 et 31 actuels de la Constitution peuvent être abrogés.

*Article 97bis*

Le terme « force armée » employé à l'article 96 actuel de la Constitution est remplacé par celui de « force publique », de manière à viser l'ensemble de la force publique constituée de l'armée et du corps de la police grand-ducale.

En réponse à une critique de la Commission de Venise, il est proposé de prévoir un dispositif constitutionnel qui prévoit une autorisation de la Chambre des Députés pour faire intervenir des forces luxembourgeoises à l'étranger. 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.

*Section 2.– Des Finances*

*Article 98*

L'article 98 regroupe en un seul article les dispositions des articles 99, 1<sup>re</sup> phrase, 100, 101 et 102 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> reprend les dispositions des articles 99, 1<sup>re</sup> phrase, et 101, 2<sup>de</sup> phrase.

Le paragraphe 2 reprend l'article 100 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 3 reprend l'article 102 de la Constitution actuelle.

*Article 99*

L'article 99 reprend les dispositions des articles 99, 2<sup>e</sup> à 7<sup>e</sup> phrases, et 103 de la Constitution actuelle.

*Article 100*

L'article 100 reprend l'article 104 de la Constitution actuelle.

*Article 101*

L'article 101 reprend l'article 105 de la Constitution actuelle.

*Section 3.– Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses*

Il est introduit une nouvelle Section 3 qui traite des relations entre l'Etat et les communautés religieuses.

*Article 102*

L'article 102 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.

### *Article 13*

## **Chapitre VIII. – Des communes**

### *Article 103*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> reprend le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 107 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 2 reprend la première phrase du paragraphe 5 de l'article 107 précité.

### *Article 104*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> 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 105*

L'article 105 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 1<sup>er</sup>a trait aux impôts et taxes prélevés au profit des communes.

Le paragraphe 2 reprend la 1<sup>re</sup> 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 106*

L'article 106 a trait au pouvoir réglementaire des communes en établissant un régime cohérent de l'exercice de ce pouvoir, en ligne avec l'article 33.

### *Article 107*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> reprend l'article 108 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 2 reprend la 2<sup>de</sup> phrase du paragraphe 5 de l'article 107 de la Constitution actuelle.

### *Article 108*

Cette disposition traite de la possibilité de créer des établissements publics communaux ou intercommunaux.

### *Article 109*

L'article 109 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<sup>4</sup>, il est proposé de remplacer le terme « incompatibilité » par celui de « contrariété » à l'intérêt général.

4 Dès lors, un acte contraire aux lois ou même à un règlement local est toujours contraire à l'intérêt général – TA 17-12-08 (24714)

Le rôle de l'autorité de tutelle consiste dès lors à vérifier, non pas que chaque décision soit prise exclusivement dans le seul intérêt général, mais que la décision ne soit pas contraire à l'intérêt général (...) TA 20-11-02 (14653) ; TA 29-9-03 (15447) ; TA 15-12-03 (16135) ; TA 16-02-04 (16557) ; TA 9-6-04 (11415a) ; CA 22-3-07 (22256C) (Pas. 2020 P.1246)

*Article 14***Chapitre IX – Des établissements publics de l’Etat et des organes professionnels**

Le titre du Chapitre IX est complété pour intégrer les organes professionnels.

*Article 110*

L’article 110 règle les conditions de la création légale des établissements publics de l’Etat (paragraphe 1<sup>er</sup>), des chambres professionnelles (paragraphe 2) et des organes représentatifs des professions libérales (paragraphe 3).

*Article 111*

Selon le paragraphe 1<sup>er</sup>, l’objet, l’organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes représentatifs des 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.

*Article 15***Chapitre X. – De la révision de la Constitution***Articles 112 et 113*

Les articles 112 et 113 reprennent les articles 113 et 114 de la Constitution actuelle.

*Article 16***Chapitre XI. – Dispositions transitoires***Article 114*

Afin de lever toute ambiguïté juridique, il est précisé que les règles de succession au trône décrites à l’article 44 de la proposition de révision ne s’appliqueront pas rétroactivement, mais pour la première fois à la succession du Grand-Duc Henri.

Vu le nouveau régime de responsabilité des membres du Gouvernement défini à l’article 83 sous le Chapitre V, l’article 116 actuel pourra être supprimé.

Etant donné que la proposition de révision n° 7575 propose d’intégrer la teneur de l’article 118 actuel dans le Chapitre consacré à la Justice, l’article 118 pourra être abrogé.

En raison de l’introduction d’un nouveau Chapitre VII, section 3, consacré aux relations entre l’Etat et les communautés religieuses, l’article 119 actuel pourra être abrogé.

*Article 17*

Le paragraphe 1 fixe l’entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de révision. Il est proposé d’opter pour un délai suffisamment long pour permettre de procéder à toutes les modifications législatives et réglementaires qui s’imposent.

Le paragraphe 2 reprend la règle classique de l’abrogation du droit antérieur contraire, c’est-à-dire que les nouvelles dispositions l’emportent sur toutes les règles antérieures.

Dans un souci de sécurité juridique, le paragraphe 3 règle le sort des titulaires de fonctions publiques en place suite à l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions. 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.

**VI. 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 constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de révision n°7700 dans la teneur qui suit :

\*

**N° 7700**

**PROPOSITION DE REVISION  
des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

Art. 1<sup>er</sup>. Le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre I<sup>er</sup>. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants**

**Section 1<sup>re</sup>. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté**

**Art. 1<sup>er</sup>**. Le Grand-Duché de 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. 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.

**Art. 3**. La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4**. (1) La langue du Grand-Duché de 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

**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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

**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.

Art. 2. Après l'article 10*bis* de la Constitution, il est inséré un article 10*ter* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 10*ter*. Tout non-luxembourgeois 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. 3. A l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, les deux derniers alinéas sont supprimés.

Art. 4. Les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution sont abrogés.

Art. 5. L'article 32*bis* actuel de la Constitution est renuméroté en article 26*bis*.

Art. 6. Les articles 46 et 47 actuels de la Constitution sont renumérotés en articles 58*bis* et 58*ter*.

Art. 7. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution est abrogé.

Art. 8. L'article 80 de la Constitution est renuméroté en article 73.

Art. 9. Il est introduit un article 31*bis* dans la Constitution, libellé comme suit :

« Art. 31*bis*. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule. »

Art. 10. Le chapitre III de la Constitution est libellé comme suit :

### « Chapitre III.– Du Grand-Duc

#### Section 1<sup>re</sup>. – De la fonction du Chef de l'Etat

**Art. 32.** (1) 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.

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

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

**Art. 33.** (1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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.

**Art. 34.** Le Grand-Duc fait et défait les traités. Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi. Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

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. 35.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 2 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. 36.** 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, 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.

**Art. 37.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par la Chambre des Députés.

**Art. 38.** (1) Le Grand-Duc 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. 39.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

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

**Art. 41.** (1) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé sous la responsabilité du Gouvernement.

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

**Art. 42.** Le Grand-Duc, 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 Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 43.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

## Section 2. – De la monarchie constitutionnelle

**Art. 44.** (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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(3) 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 45.** (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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 46.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles ».

**Art. 47.** 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 45 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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.

Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.

**Art. 48.** Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué.

**Art. 49** 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. 11. Le chapitre V de la Constitution est libellé comme suit :

#### **« Chapitre V.– Du Gouvernement »**

**Art. 76.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat.

**Art. 77.** Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs ministres délégués et secrétaires d'Etat.

Le Grand-Duc 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. »

**Art. 78.** 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. 79.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.** Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.** 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. 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 Grand-Duc.

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

**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 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.

(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. »

Art. 12. Le chapitre VII de la Constitution est libellé comme suit :

### « Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat

#### Section 1<sup>re</sup> – Des règles générales d'administration

**Art. 96.** 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. 97.** 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. 97bis.** 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'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

#### Section 2.– Des Finances

**Art. 98.** (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) Hormis 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.** (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. 100.** 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. 101.** (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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

### **Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses**

**Art. 102.** 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. »

Art. 13. Le chapitre IX de la Constitution est libellé comme suit :

### **Chapitre VIII. – Des communes**

**Art. 103.** (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. 104.** (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 sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 105.** (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. 106.** 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 33.

**Art. 107.** (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. 108.** 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. 109.** 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.

Art. 14. Le chapitre IX de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre IX. – Des établissements publics de l'Etat  
et des organes professionnels**

**Art. 110.** (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. 111.** (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 33. »

Art. 15. Le chapitre X de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre X. – De la révision de la Constitution**

**Art. 112.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 113.** 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 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. 16. Le chapitre XI de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre XI. – Dispositions transitoires**

**Art. 114.** Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

Art. 17. (1) La présente loi entre en vigueur *le premier jour du sixième mois qui suit sa publication* au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

(3) Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

Luxembourg, le 2 décembre 2021

*Le Président-Rapporteur,*  
Mars DI BARTOLOMEO

\*

**VII. TEXTE COORDONNE DE LA CONSTITUTION  
DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**

**TEXTE DE LA CONSTITUTION DU GRAND-DUCHE DE Luxembourg  
(tenant compte de la PPR 7414B)**

du 17 octobre 1868,

(Mém. 23 du 22 octobre 1868, p. 220)

telle qu'elle a été modifiée par les révisions des

15 mai 1919	(Mém. 33 du 16 mai 1919, p. 529),
28 avril 1948	(Mém. 28 du 28 avril 1948, p. 649),
6 mai 1948	(Mém. 30 du 10 mai 1948, p. 685),
15 mai 1948	(Mém. 32 du 19 mai 1948, p. 717),
21 mai 1948	(Mém. 35 du 29 mai 1948, p. 797),
27 juillet 1956	(Mém. 41 du 20 août 1956, p. 927),
25 octobre 1956	(Mém. 52 du 3 novembre 1956, p. 1151),
27 janvier 1972	(Mém. A - 5 du 28 janvier 1972, p. 134; doc. parl. 1462),
13 juin 1979	(Mém. A - 55 du 9 juillet 1979, p. 1104 et 1105, doc. parl. 2173),
25 novembre 1983	(Mém. A - 100 du 1er décembre 1983, p. 2181, 2182 et 2183; doc. parl. 2703; Rectificatif: Mém. A - 107 du 19 décembre 1983, p. 2280),

20 décembre 1988	(Mém. A - 67 du 21 décembre 1988, p. 1273; doc. parl. 3230),
31 mars 1989	(Mém. A - 21 du 14 avril 1989, p. 259 et 260; doc. parl. 3232 et 3238),
20 avril 1989	(Mém. A - 27 du 11 mai 1989, p. 535; doc. parl. 3234),
13 juin 1989	(Mém. A - 46 du 10 juillet 1989, p. 857, 858, 859 et 860; doc. parl. 3227, 3228, 3229, 3231, 3233, 3236),
16 juin 1989	(Mém. A - 46 du 10 juillet 1989, p. 860; doc. parl. 3237),
19 juin 1989	(Mém. A - 46 du 10 juillet 1989, p. 861; doc. parl. 3235),
23 décembre 1994	(Mém. A - 116 du 24 décembre 1994, p. 2732 et 2733; doc. parl. 3981),
12 juillet 1996	(Mém. A - 45 du 12 juillet 1996, p. 1318; doc. parl. 4152 et 4153),
12 janvier 1998	(Mém. A - 2 du 20 janvier 1998, p. 10, 11 et 12; doc. parl. 3895, 3922, 3908, 3912, 3913 et 3925),
29 avril 1999	(Mém. A - 49 du 5 mai 1999, p.1174; doc. parl. 3923A et 3900),
2 juin 1999	(Mém. A - 63 du 8 juin 1999, p. 1412; doc. parl. 3897, 3898, 3903, 3904, 3905 et 4531),
8 août 2000	(Mém. A - 83 du 25 août 2000, p. 1965; doc. parl. 4634),
18 février 2003	(Mém. A - 29 du 21 février 2003, p. 444; doc. parl. 5035),
19 décembre 2003	(Mém. A - 185 du 31 décembre 2003, p. 3969; doc. parl. 4765),
26 mai 2004	(Mém. A - 81 du 7 juin 2004, p. 1164; doc. parl. 3924),
26 mai 2004	(Mém. A - 81 du 7 juin 2004, p. 1164; doc. parl. 5039 et 5047),
19 novembre 2004	(Mém. A - 186 du 25 novembre 2004, p. 2784; doc. parl. 4754),
21 juin 2005	(Mém. A - 87 du 24 juin 2005, p. 1638; doc. parl. 5414),
1er juin 2006	(Mém. A - 100 du 14 juin 2006, p. 1826; doc. parl. 4939 et 4285),
13 juillet 2006	(Mém. A - 124 du 19 juillet 2006, p. 2140; doc. parl. 3923B),
29 mars 2007	(Mém. A - 48 du 30 mars 2007, p. 842; doc. parl. 3923C),
24 octobre 2007	(Mém. A - 192 du 29 octobre 2007, p. 3466; doc. parl. 5596),
31 mars 2008	(Mém. A - 37 du 2 avril 2008, p. 600; doc. parl. 5673),
23 octobre 2008	(Mém. A - 213 du 28 décembre 2008, p. 3184; doc. parl. 5672),
23 octobre 2008	(Mém. A - 213 du 28 décembre 2008, p. 3184; doc. parl. 5595),
12 mars 2009	(Mém. A - 43 du 12 mars 2009, p. 586; doc. parl. 5967),
18 octobre 2016	(Mém. A - 215 du 20 octobre 2016, p. 4026; doc. parl. 6894),
13 octobre 2017	(Mém. A - 908 du 16 octobre 2017; doc. parl. 6938).
6 décembre 2019	(Mém. A - 831 du 10 décembre 2019; doc. parl. 7474A).
15 mai 2020	(Mém. A - 406 du 15 mai 2020; doc. parl. 7414B).

### Texte coordonné

#### Chapitre I<sup>er</sup>. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

##### Section 1<sup>re</sup>. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté

###### Art. 1<sup>er</sup>.

Le Grand-Duché de 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. 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.

###### Art. 3.

La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4.**

(1) La langue du Grand-Duché de 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

**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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

**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.

**« Chapitre II.– Des libertés publiques et des droits fondamentaux »<sup>5</sup>****Art. 9.**

*(Révision du 23 octobre 2008)*

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

*(Révision du 23 décembre 1994)*

« 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. »

**Art. 10. (...)** *(abrogé par la révision du 23 octobre 2008)*

*(Révision du 29 avril 1999)*

**« Art. 10bis.**

(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

(2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois. »

**Art. 10ter.**

Tout non-luxembourgeois 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.

<sup>5</sup> Intitulé ainsi modifié par la révision du 2 juin 1999.



**Art. 11.***(Révision du 29 mars 2007)*

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

*(Révision du 13 juillet 2006)*

« (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. »

*(Révision du 29 mars 2007)*

« (3) L'Etat garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi.

(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.

(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.

(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. »

*(Révision du 19 novembre 2004)**(alinéa abrogé par la révision du XX XX XXX)**(alinéa abrogé par la révision du XX XX XXX)**(Révision du 29 mars 2007)*« **Art. 11bis.**

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 ».

*(Révision du 2 juin 1999)*« **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. 13.**

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. 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.

*(Révision du 24 octobre 2007)*« **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. 17.**

La peine de la confiscation des biens ne peut être établie.

*(Révision du 29 avril 1999)*

**«Art. 18.**

La peine de mort ne peut être établie.»

**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. 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. 21.**

*(abrogé par la révision du XX XX XXX)*

**Art. 22.**

*(abrogé par la révision du XX XX XXX)*

*(Révision du 2 juin 1999)*

**« 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.

Il crée des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.

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.

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. »

*(Révision du 26 mai 2004)*

**« 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. »

*(Révision du 2 juin 1999)*

**« 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. »

*(Révision du 2 juin 1999)*

**« 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. 26bis.**

*(article 32bis renuméroté en article 26bis par la révision du XX XX XXX)*

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.**

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. 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. 29.**

*(Révision du 6 mai 1948)*

*(abrogé par la révision du XX XX XXX)*

**Art. 30.**

*(abrogé par la révision du XX XX XXX)*

**Art. 31.**

*(abrogé par la révision du XX XX XXX)*

**Art. 31bis.**

*(révision du XX XX XXXX)*

Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule.

### **Chapitre III.– Du Grand-Duc**

#### **Section 1<sup>re</sup>. – De la fonction du Chef de l'Etat**

**Art. 32.**

(2) 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.

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

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

**Art. 33.**

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

(5) 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.

(6) 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.

**Art. 34.**

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

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. 35.**

Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 2 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. 36.**

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, 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.

**Art. 37.**

Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par la Chambre des Députés.

**Art. 38.**

(4) Le Grand-Duc nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

(5) Aucune fonction salariée par l'Etat ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.

(6) Le statut des fonctionnaires de l'Etat est déterminé par la loi.

**Art. 39.**

Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

**Art. 40.**

Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher de privilège.

**Art. 41.**

(3) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé sous la responsabilité du Gouvernement.

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

**Art. 42.**

Le Grand-Duc, 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 Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 43.**

Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

**Section 2. – De la monarchie constitutionnelle****Art. 44.**

(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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(3) 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 45.**

(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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 46.**

Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles ».

**Art. 47.**

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 45 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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.

Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.

**Art. 48.**

Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué.

**Art. 49**

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.

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

**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. 51.**

(1) *(Révision du 21 mai 1948)*

*(abrogé par la révision du XX XX XXX)*

(2) *(Révision du 21 mai 1948)*

« L'organisation de la Chambre est réglée par la loi. »

(3) *(Révision du 20 décembre 1988)*

« La Chambre se compose de 60 députés. Une loi votée dans les conditions de « l'article 114, alinéa 2 »<sup>6</sup> fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions. »

(4) *(Révision du 21 mai 1948)*

« L'élection est directe. »

(5) *(Révision du 21 mai 1948)*

« 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. »

(6) *(Révision du 18 février 2003)*

« 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 ».

(7) *(Révision du 21 mai 1948)*

« 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. »

<sup>6</sup> Ainsi modifié par la révision du 21 juin 2005.

**Art. 52.**

*(Révision du 27 janvier 1972)*

« 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. »

*(Révision du 18 février 2003)*

« 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 ».

*(Révision du 27 janvier 1972)*

« Aucune autre condition d'éligibilité ne pourra être requise. »

**Art. 53.**

*(Révision du 13 juin 1989)*

« Ne peuvent être ni électeurs ni éligibles :

- 1° les condamnés à des peines criminelles ;
- 2° ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation ;
- 3° les majeurs en tutelle.

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. »

**Art. 54.**

*(Révision du 15 mai 1948)*

« (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<sup>7</sup> 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.

(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. »

<sup>7</sup> Le mot « Chambre des comptes » est ainsi remplacé à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, en vertu de l'art. 13(2) de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

**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. 56.**

*(Révision du 27 juillet 1956)*

« Les députés sont élus pour cinq ans. »

**Art. 57.**

*(Révision du 25 novembre 1983)*

« (1) La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres et juge les contestations qui s'élèvent à ce sujet.

(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. »

(3) Ce serment est prêté en séance publique, entre les mains du président de la Chambre. »

**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. 58bis.**

*(article 46 renuméroté en article 58bis par la révision du XX XX XXX)*

L'assentiment de la Chambre des Députés est requis pour toute loi.

**Art. 58ter.**

*(article 47 renuméroté en article 58ter par la révision du XX XX XXX)*

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.

**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. 60.**

*(Révision du 6 mai 1948)*

« A chaque session, la Chambre 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. 62.**

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 ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve réunie.

**Art. 63.** (...) *(abrogé par la révision du 26 mai 2004)*

**Art. 64.**

La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.



*(Révision du 26 mai 2004)*

**« 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. 66.**

La Chambre a le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés.

**Art. 67.**

Il est interdit de présenter en personne des pétitions à la Chambre.

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.

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.

*(Révision du 1<sup>er</sup> juin 2006)*

**« 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. »

*(Révision du 1<sup>er</sup> juin 2006)*

**« 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. 70.**

La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

**Art. 71.**

Les séances de la Chambre sont tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché.

**Art. 72.**

*(Révision du 6 mai 1948)*

« (1) La Chambre se réunit chaque année en session ordinaire à l'époque fixée par le règlement.

(2) Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre extraordinairement ; il doit le faire sur la demande d'un tiers des députés.

(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. 73. (...)** *(abrogé par la révision du 12 janvier 1998)*

*(article 80 renuméroté en article 73 par la révision du XX XX XXX)*

« Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.

La Chambre peut demander leur présence. »

**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. 75.**

*(Révision du 6 mai 1948)*

« 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. »

**Chapitre V.– Du Gouvernement**

**Art. 76.**

Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat.

**Art. 77.**

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

Le Grand-Duc 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. »

**Art. 78.**

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. 79.**

Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.**

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.**

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. 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 Grand-Duc.

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

**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 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.

(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 Vbis.– Du Conseil d'Etat »<sup>8</sup>**

*(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. »

**Chapitre VI.– De la Justice**

**Art. 84.**

Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

**Art. 85.**

Les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont du ressort des tribunaux, 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. 87.**

Il est pourvu par une loi à l'organisation d'une Cour supérieure 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. 89.**

Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

**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.

<sup>8</sup> Chapitre introduit par la révision du 12 juillet 1996.

**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.

**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.

*(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. »

**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.

*(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 »<sup>9</sup>) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. »

*(Révision du 15 mai 2020)*

« (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. »

## **Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

### **Section 1<sup>re</sup> – Des règles générales d'administration**

**Art. 96.** 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. 97.** 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. 97bis.** 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'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

### **Section 2.– Des Finances**

**Art. 98.**

(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) Hormis 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.

<sup>9</sup> Numérotation implicitement modifiée par la révision du 6 décembre 2019.

**Art. 99.**

(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. 100.**

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. 101.**

(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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

**Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses****Art. 102.**

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 VIII. – Des communes****Art. 103.**

(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. 104.**

(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 sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 105.**

(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. 106.**

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 33.

**Art. 107.**

(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. 108.**

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. 109.**

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 IX.– Des établissements publics de l'Etat  
et des organes professionnels**

**Art. 110.**

(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. 111.**

(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 33.

#### **Chapitre X. – De la révision de la Constitution**

##### **Art. 112.**

Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

##### **Art. 113.**

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 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.

#### **Chapitre XI. – Dispositions transitoires**

##### **Art. 114.**

Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7700/15

N° 7700<sup>15</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROPOSITION DE REVISION**

**des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (18.1.2022).....	1
2) Texte coordonné.....	2

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(18.1.2022)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après « la Commission ») se sont aperçus que deux erreurs matérielles se sont glissées dans le texte coordonné de la proposition de révision sous rubrique, erreurs qu'ils souhaiteraient redresser avant le premier vote constitutionnel qui doit avoir lieu le 25 janvier 2022.

Je joins, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de révision reprenant les corrections proposées.

- Dans l'intitulé de la proposition de révision, il y a lieu de mentionner le chapitre VIII, alors que ce chapitre fait partie des dispositions modifiées par la proposition de révision.

L'intitulé se lit comme suit :

« 7700 Proposition de révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution »

- Dans la phrase introductive de l'article 13, il y a lieu de remplacer le chiffre « IX » par celui de « VIII », alors que cette erreur avait déjà été redressée dans la lettre d'amendements du 28 juillet 2021.

Dès lors, la phrase introductive de l'article 13 se lit comme suit :

« Art. 13. Le chapitre VIII ~~IX~~ de la Constitution est libellé comme suit : »

\*

Copie de la présente est envoyée à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement, aux fins qu'il appartiendra.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Fernand ETGEN

\*

## TEXTE COORDONNE

N° 7700

### PROPOSITION DE REVISION

#### des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution

Art. 1<sup>er</sup>. Le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution est libellé comme suit :

#### « Chapitre I<sup>er</sup>. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

##### Section 1<sup>re</sup>. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté

**Art. 1<sup>er</sup>**. Le Grand-Duché de 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. 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.

**Art. 3**. La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4**. (1) La langue du Grand-Duché de 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

##### 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

**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.

Art. 2. Après l'article 10*bis* de la Constitution, il est inséré un article 10*ter* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 10*ter*. Tout non-luxembourgeois 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. 3. A l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, les deux derniers alinéas sont supprimés.

Art. 4. Les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution sont abrogés.

Art. 5. L'article 32*bis* actuel de la Constitution est renuméroté en article 26*bis*.

Art. 6. Les articles 46 et 47 actuels de la Constitution sont renumérotés en articles 58*bis* et 58*ter*.

Art. 7. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution est abrogé.

Art. 8. L'article 80 de la Constitution est renuméroté en article 73.

Art. 9. Il est introduit un article 31*bis* dans la Constitution, libellé comme suit :

« Art. 31*bis*. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule. »

Art. 10. Le chapitre III de la Constitution est libellé comme suit :

### « Chapitre III.– Du Grand-Duc

#### Section 1<sup>re</sup>. – De la fonction du Chef de l'Etat

**Art. 32.** (1) 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.

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

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

**Art. 33.** (1) Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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.

**Art. 34.** Le Grand-Duc fait et défait les traités. Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi. Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

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. 35.** Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 2 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. 36.** 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, 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.

**Art. 37.** Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par la Chambre des Députés.

**Art. 38.** (1) Le Grand-Duc 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. 39.** Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

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

**Art. 41.** (1) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé sous la responsabilité du Gouvernement.

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

**Art. 42.** Le Grand-Duc, 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 Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 43.** Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

## Section 2. – De la monarchie constitutionnelle

**Art. 44.** (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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(3) 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 45.** (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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 46.** Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles ».

**Art. 47.** 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 45 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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.

Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.

**Art. 48.** Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué.

**Art. 49** 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. 11. Le chapitre V de la Constitution est libellé comme suit :

#### **« Chapitre V.– Du Gouvernement »**

**Art. 76.** Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat .

**Art. 77.** Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs ministres délégués et secrétaires d'Etat.

Le Grand-Duc 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. »

**Art. 78.** 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. 79.** Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.** Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.** 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. 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 Grand-Duc .

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

**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 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.

(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. »

Art. 12. Le chapitre VII de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

**Section 1<sup>re</sup> – Des règles générales d'administration**

**Art. 96.** 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. 97.** 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. 97bis.** 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'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

**Section 2.– Des Finances**

**Art. 98.** (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) Hormis 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.** (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. 100.** 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. 101.** (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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

### **Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses**

**Art. 102.** 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. »

Art. 13. Le chapitre VIII IX de la Constitution est libellé comme suit :

### **Chapitre VIII. – Des communes**

**Art. 103.** (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. 104.** (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 sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 105.** (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. 106.** 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 33.

**Art. 107.** (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. 108.** 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. 109.** 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.

Art. 14. Le chapitre IX de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre IX. – Des établissements publics de l'Etat  
et des organes professionnels**

**Art. 110.** (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. 111.** (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 33. »

Art. 15. Le chapitre X de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre X. – De la révision de la Constitution**

**Art. 112.** Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 113.** 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 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. 16. Le chapitre XI de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre XI. – Dispositions transitoires**

**Art. 114.** Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau .

Art. 17. (1) La présente loi entre en vigueur *le premier jour du sixième mois qui suit sa publication* au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

(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

7700/16

---

---

## PROPOSITION DE REVISION

des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution

\* \* \*

### SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (21.1.2022).....	1
2) Texte coordonné.....	2

\*

### DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(21.1.2022)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après « la Commission ») se sont aperçus qu'une erreur matérielle s'est glissée dans le texte coordonné de la proposition de révision sous rubrique, erreur qu'ils souhaiteraient redresser avant le premier vote constitutionnel qui doit avoir lieu le 25 janvier 2022.

Afin d'abroger le chapitre XII de la Constitution, il y a lieu d'insérer un nouvel article 17 libellé comme suit :

**« Art. 17. Le chapitre XII de la Constitution, comprenant les articles 116 à 120, est abrogé. »**

L'article subséquent est renuméroté.

#### *Commentaire*

Si l'intitulé de la Proposition de révision n°7700 mentionne bien le chapitre XII, il apparaît que, par mégarde, le texte tel que proposé par la Commission ne contient plus de disposition relative au chapitre XII.

Cette situation peut s'expliquer de la façon suivante :

– L'article 9 du texte, tel que déposé le 17 novembre 2020, était libellé comme suit :

**« Art. 9. Le chapitre XII de la Constitution est libellé comme suit :**

**« Chapitre XII. – Dispositions transitoires et supplémentaires » (...)**

Par conséquent, le chapitre XII actuel devait être remplacé par le nouveau texte.

– Dans les observations d'ordre légistique de l'avis du 9 mars 2021, le Conseil d'Etat a relevé « *que le sort du chapitre VIII de la Constitution actuelle n'est pas clarifié, le texte coordonné ne comportant aucun chapitre VIII. Lorsque le constituant opte pour le transfert des dispositions sur les finances dans le chapitre VII nouveau, il convient de supprimer le chapitre VIII actuel et de renuméroté les chapitres qui suivent.* ».

– La Commission a suivi le Conseil d'Etat en renumérotant les chapitres. C'est ainsi que, dans le texte coordonné accompagnant les amendements du 25 juin 2021, le chapitre XII a été renuméroté en chapitre XI. Suite à la suppression de l'article 118 initial, le libellé a, par ailleurs, été adapté comme suit :

« Chapitre XI. – Dispositions transitoires »

- Le chapitre XI constituant ainsi le dernier chapitre, il y a lieu d'abroger le chapitre XII de la Constitution « Dispositions transitoires et supplémentaires », devenu superfétatoire.
- La Commission indique, à toutes fins utiles, que cette modification a déjà été actée dans le texte coordonné de la Constitution, annexé sous le point VII du rapport adopté le 2 décembre 2021 (cf. doc. parl. 7700<sup>14</sup>).

Je joins un texte coordonné de la proposition de révision reprenant la correction proposée.

\*

Copie de la présente est envoyée à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement, aux fins qu'il appartiendra.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Fernand ETGEN

\*

## **TEXTE COORDONNE**

**N° 7700**

### **PROPOSITION DE REVISION**

#### **des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

Art. 1<sup>er</sup>. Le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution est libellé comme suit :

#### **« Chapitre I<sup>er</sup>. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants**

##### **Section 1<sup>re</sup>. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté**

##### **Art. 1<sup>er</sup>.**

Le Grand-Duché de 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. 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.

##### **Art. 3.**

La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

##### **Art. 4.**

(1) La langue du Grand-Duché de 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

## 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

### 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.

Art. 2. Après l'article 10*bis* de la Constitution, il est inséré un article 10*ter* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 10*ter*. Tout non-luxembourgeois 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. 3. A l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, les deux derniers alinéas sont supprimés.

Art. 4. Les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution sont abrogés.

Art. 5. L'article 32*bis* actuel de la Constitution est renuméroté en article 26*bis*.

Art. 6. Les articles 46 et 47 actuels de la Constitution sont renumérotés en articles 58*bis* et 58*ter*.

Art. 7. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution est abrogé.

Art. 8. L'article 80 de la Constitution est renuméroté en article 73.

Art. 9. Il est introduit un article 31*bis* dans la Constitution, libellé comme suit :

« Art. 31*bis*. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule. »

Art. 10. Le chapitre III de la Constitution est libellé comme suit :

### « Chapitre III.– Du Grand-Duc

#### Section 1<sup>re</sup>. – De la fonction du Chef de l'Etat

### Art. 32.

(1) 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.

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

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

### Art. 33.

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

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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.

**Art. 34.**

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

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. 35.**

Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 2 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. 36.**

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, 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.

**Art. 37.**

Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par la Chambre des Députés.

**Art. 38.**

(1) Le Grand-Duc 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. 39.**

Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

**Art. 40.**

Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher de privilège.

**Art. 41.**

(1) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé sous la responsabilité du Gouvernement.

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

**Art. 42.**

Le Grand-Duc, 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 Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 43.**

Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

**Section 2. – De la monarchie constitutionnelle**

**Art. 44.**

(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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(3) 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 45.**

(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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 46.**

Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles ».

**Art. 47.**

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 45 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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.

Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.

**Art. 48.**

Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué.

**Art. 49**

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. 11. Le chapitre V de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre V.– Du Gouvernement**

**Art. 76.**

Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat .

**Art. 77.**

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

Le Grand-Duc 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. »

**Art. 78.**

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. 79.**

Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.**

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.**

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. 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 Grand-Duc .

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

**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 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.

(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. »

Art. 12. Le chapitre VII de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

**Section 1<sup>re</sup> – Des règles générales d'administration**

**Art. 96.** 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. 97.** 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. 97bis.** 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'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

**Section 2.– Des Finances**

**Art. 98.**

(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) Hormis 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.**

(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. 100.**

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. 101.**

(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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

**Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses**

**Art. 102.**

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. »

Art. 13. Le chapitre VIII de la Constitution est libellé comme suit :

**Chapitre VIII. – Des communes**

**Art. 103.**

(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. 104.**

(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 sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 105.**

(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. 106.**

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 33.

**Art. 107.**

(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. 108.**

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. 109.**

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.

Art. 14. Le chapitre IX de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre IX. – Des établissements publics de l'Etat  
et des organes professionnels**

**Art. 110.**

(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. 111.**

(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 33. »

Art. 15. Le chapitre X de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre X. – De la révision de la Constitution**

**Art. 112.**

Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 113.**

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 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. 16. Le chapitre XI de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre XI. – Dispositions transitoires**

**Art. 114.**

Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

**Art. 17. Le chapitre XII de la Constitution, comprenant les articles 116 à 120, est abrogé.**

Art. 1847.

(1) La présente loi entre en vigueur *le premier jour du sixième mois qui suit sa publication* au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

(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



7700/17

**N° 7700<sup>17</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROPOSITION DE REVISION**

**des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\* \* \*

**DEPECHE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(19.1.2022)

Monsieur le Président,

Me référant à votre lettre datée du 18 janvier 2022 concernant la proposition de révision élargée, j'ai l'honneur de vous informer que le Conseil d'Etat marque son accord au redressement des erreurs matérielles en question.

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

*Le Président du Conseil d'Etat,*  
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7700

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 25/01/2022 17:56:26

Scrutin: 1

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 7700 Révision Chapitres Constitution

Secrétaire A: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi - Projet de loi 7700 Proposition de révision Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	49	1	4	54
Procuration:	0	0	0	0
Total:	49	1	4	54

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
<b>CSV</b>					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Arendt épouse Kemp Nank	Oui	
M. Eicher Emile	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
M. Hengel Max	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Mischo Georges	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		Mme Reding Viviane	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schaaf Jean-Paul	Oui	
M. Spautz Marc	Oui		M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	

<b>déi gréng</b>					
Mme Ahmedova Semiray	Oui		Mme Bernard Djuna	Oui	
Mme Empain Stéphanie	Oui		Mme Gary Chantal	Oui	
M. Hansen- Marc	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
M. Margue Charles	Oui		Mme Thill Jessie	Oui	

<b>DP</b>					
M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	
M. Colabianchi Frank	Oui		M. Etgen Fernand	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
Mme Hartmann Carole	Oui		M. Lamberty Claude	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui				

<b>LSAP</b>					
Mme Asselborn-Bintz Simone	Oui		M. Biancalana Dan	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		Mme Closener Francine	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
Mme Hemmen Cécile	Oui		M. Kersch Dan	Oui	
Mme Mutsch Lydia	Oui		M. Weber Carlo	Oui	

<b>déi Lénk</b>					
Mme Cecchetti Myriam	Abst.				

<b>Piraten</b>					
M. Clement Sven	Oui		M. Goergen Marc	Oui	

<b>ADR</b>					
M. Engelen Jeff	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	
M. Keup Fred	Non		M. Reding Roy	Non	

Le Président:

Le Secrétaire général:

# Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 25/01/2022 17:56:26

Scrutin: 1

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 7700 Révision Chapitres Constitution

Secrétaire A: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi - Projet de loi 7700 Proposition de révisio Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	49	1	4	54
Procuration:	0	0	0	0
Total:	49	1	4	54

Nom du député

Vote

(Procuration)

Nom du député

Vote

(Procuration)

n'ont pas participé au vote:

## CSV

M. Eischen Félix

M. Galles Paul

M. Lies Marc

## déi gréng

M. Benoy François

## DP

M. Knaff Pim

## déi Lénk

Mme Oberweis Nathalie

Le Président:



Le Secrétaire général:

7700 - Dossier consolidé : 230



7700



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

**N° 7700**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

---

## **PROPOSITION DE REVISION**

**des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\*

Art. 1<sup>er</sup>. Le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre I<sup>er</sup>. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants**

**Section 1<sup>re</sup>. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté**

**Art. 1<sup>er</sup>.**

Le Grand-Duché de 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. 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.

**Art. 3.**

La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4.**

(1) La langue du Grand-Duché de 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.



## **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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

### **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. »

Art. 2. Après l'article 10*bis* de la Constitution, il est inséré un article 10*ter* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 10*ter*. Tout non-luxembourgeois 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. 3. A l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, les deux derniers alinéas sont supprimés.

Art. 4. Les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution sont abrogés.

Art. 5. L'article 32*bis* actuel de la Constitution est renuméroté en article 26*bis*.

Art. 6. Les articles 46 et 47 actuels de la Constitution sont renumérotés en articles 58*bis* et 58*ter*.

Art. 7. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution est abrogé.

Art. 8. L'article 80 de la Constitution est renuméroté en article 73.

Art. 9. Il est introduit un article 31*bis* dans la Constitution, libellé comme suit :

« Art. 31*bis*. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule. »

Art. 10. Le chapitre III de la Constitution est libellé comme suit :

### **« Chapitre III.– Du Grand-Duc**

#### **Section 1<sup>re</sup>. – De la fonction du Chef de l'Etat**

### **Art. 32.**

(1) 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.

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

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

### **Art. 33.**

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

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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.

**Art. 34.**

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

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. 35.**

Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 2 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. 36.**

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, 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.

**Art. 37.**

Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par la Chambre des Députés.

**Art. 38.**

(1) Le Grand-Duc 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. 39.**

Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

**Art. 40.**

Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher de privilège.

**Art. 41.**

(1) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé sous la responsabilité du Gouvernement.

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

**Art. 42.**

Le Grand-Duc, 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 Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 43.**

Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

**Section 2. – De la monarchie constitutionnelle**

**Art. 44.**

(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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(3) 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 45.**

(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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 46.**

Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles ».

**Art. 47.**

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 45 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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.

Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.

**Art. 48.**

Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué.

**Art. 49**

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. 11. Le chapitre V de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre V.– Du Gouvernement**

**Art. 76.**

Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat .

**Art. 77.**

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

Le Grand-Duc 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. ».

**Art. 78.**

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. 79.**

Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.**

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.**

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. 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 Grand-Duc .

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

#### **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 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.

(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. »

Art. 12. Le chapitre VII de la Constitution est libellé comme suit :

### **« Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

#### **Section 1<sup>re</sup> – Des règles générales d'administration**

**Art. 96.** 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. 97.** 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. 97bis.** 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'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

#### **Section 2.– Des Finances**

#### **Art. 98.**

(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) Hormis 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.**

(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. 100.**

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. 101.**

(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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

**Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses**

**Art. 102.**

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. »

Art. 13. Le chapitre VIII de la Constitution est libellé comme suit :

**Chapitre VIII. – Des communes**

**Art. 103.**

(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. 104.**

(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 sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 105.**

(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. 106.**

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 33.

**Art. 107.**

(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. 108.**

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. 109.**

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.

Art. 14. Le chapitre IX de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre IX. – Des établissements publics de l'Etat  
et des organes professionnels**

**Art. 110.**

(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. 111.**

(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 33. »

Art. 15. Le chapitre X de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre X. – De la révision de la Constitution**

**Art. 112.**

Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 113.**

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 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. 16. Le chapitre XI de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre XI. – Dispositions transitoires**

**Art. 114.**

Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau. »

**Art. 17. Le chapitre XII de la Constitution, comprenant les articles 116 à 120, est abrogé.**

Art. 18.

(1) La présente loi entre en vigueur *le premier jour du sixième mois qui suit sa publication* au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

(3) Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

Proposition de révision de la Constitution adoptée en  
second vote constitutionnel par la Chambre des  
Députés en sa séance publique du 22 décembre 2022

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Laurent Scheeck

s. Fernand Etgen



7700/18

**N° 7700<sup>18</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROPOSITION DE REVISION**

**des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\* \* \*

**DEPECHE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(21.1.2022)

Monsieur le Président,

Me référant à votre lettre datée du 21 janvier 2022 concernant la proposition de révision élargée, j'ai l'honneur de vous informer qu'il s'agit en effet d'un redressement d'une erreur matérielle, qui ne nécessite dès lors pas d'être soumis à l'avis du Conseil d'État par voie d'amendement.

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

*Le Président du Conseil d'État,*  
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7700

**N° 7700****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

**PROPOSITION DE REVISION****des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

\*

Art. 1<sup>er</sup>. Le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre I<sup>er</sup>. – De l'Etat, de son territoire et de ses habitants**

**Section 1<sup>re</sup>. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté**

**Art. 1<sup>er</sup>.**

Le Grand-Duché de 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. 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.

**Art. 3.**

La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'Etat.

**Art. 4.**

(1) La langue du Grand-Duché de 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

## **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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

### **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.

Art. 2. Après l'article 10*bis* de la Constitution, il est inséré un article 10*ter* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 10*ter*. Tout non-luxembourgeois 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. 3. A l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, les deux derniers alinéas sont supprimés.

Art. 4. Les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution sont abrogés.

Art. 5. L'article 32*bis* actuel de la Constitution est renuméroté en article 26*bis*.

Art. 6. Les articles 46 et 47 actuels de la Constitution sont renumérotés en articles 58*bis* et 58*ter*.

Art. 7. L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution est abrogé.

Art. 8. L'article 80 de la Constitution est renuméroté en article 73.

Art. 9. Il est introduit un article 31*bis* dans la Constitution, libellé comme suit :

« Art. 31*bis*. Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule. »

Art. 10. Le chapitre III de la Constitution est libellé comme suit :

### **« Chapitre III.– Du Grand-Duc**

#### **Section 1<sup>re</sup>. – De la fonction du Chef de l'Etat**

### **Art. 32.**

(1) 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.

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

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

### **Art. 33.**

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

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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.

**Art. 34.**

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

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. 35.**

Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 2 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. 36.**

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, 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.

**Art. 37.**

Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par la Chambre des Députés.

**Art. 38.**

(1) Le Grand-Duc 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. 39.**

Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

**Art. 40.**

Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher de privilège.

**Art. 41.**

(1) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé sous la responsabilité du Gouvernement.

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

**Art. 42.**

Le Grand-Duc, 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 Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 43.**

Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

**Section 2. – De la monarchie constitutionnelle**

**Art. 44.**

(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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(3) 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

**Art. 45.**

(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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'Etat.

**Art. 46.**

Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles ».

**Art. 47.**

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 45 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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.

Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.

**Art. 48.**

Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en son avis, décide dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué.

**Art. 49**

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. 11. Le chapitre V de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre V.– Du Gouvernement**

**Art. 76.**

Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat .

**Art. 77.**

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

Le Grand-Duc 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. »

**Art. 78.**

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. 79.**

Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.**

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.**

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. 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 Grand-Duc .

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

#### **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 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.

(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. »

Art. 12. Le chapitre VII de la Constitution est libellé comme suit :

### **« Chapitre VII.– De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat**

#### **Section 1<sup>re</sup> – Des règles générales d'administration**

**Art. 96.** 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. 97.** 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. 97bis.** 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'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

#### **Section 2.– Des Finances**

#### **Art. 98.**

(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) Hormis 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.**

(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. 100.**

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. 101.**

(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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

**Section 3. – Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses**

**Art. 102.**

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. »

Art. 13. Le chapitre VIII de la Constitution est libellé comme suit :

**Chapitre VIII. – Des communes**

**Art. 103.**

(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. 104.**

(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 sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 105.**

(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. 106.**

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 33.

**Art. 107.**

(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. 108.**

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. 109.**

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.

Art. 14. Le chapitre IX de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre IX. – Des établissements publics de l'Etat  
et des organes professionnels**

**Art. 110.**

(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. 111.**

(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 33. »

Art. 15. Le chapitre X de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre X. – De la révision de la Constitution**

**Art. 112.**

Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 113.**

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 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. 16. Le chapitre XI de la Constitution est libellé comme suit :

**« Chapitre XI. – Dispositions transitoires**

**Art. 114.**

Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

**Art. 17. Le chapitre XII de la Constitution, comprenant les articles 116 à 120, est abrogé.**

Art. 1847.

(1) La présente loi entre en vigueur *le premier jour du sixième mois qui suit sa publication* au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) A compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.

(3) Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

Proposition de révision de la Constitution adoptée en  
second vote constitutionnel par la Chambre des  
Députés en sa séance publique du 22 décembre 2022

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Laurent Scheeck

s. Fernand Etgen

7700

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 22/12/2022 09:41:30

Scrutin: 1

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PC 7700 Prop. rév. Constitution 7700

Secrétaire A: M. Scheeck Laurent

Description: Proposition de révision - M. Di Bartolomeo (LSAP) Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	52	1	3	56
Procuration:	0	0	0	0
Total:	52	1	3	56

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
<b>CSV</b>					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Arendt épouse Kemp Nan	Oui	
M. Eicher Emile	Oui		M. Eischen Félix	Oui	
M. Galles Paul	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
M. Hengel Max	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		Mme Margue Elisabeth	Oui	
M. Mischo Georges	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Roth Gilles	Oui	
M. Schaaf Jean-Paul	Oui		M. Spautz Marc	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui		M. Wolter Michel	Oui	

<b>déi gréng</b>					
Mme Ahmedova Semiray	Oui		M. Benoy François	Oui	
Mme Bernard Djuna	Oui		Mme Empain Stéphanie	Oui	
Mme Gary Chantal	Oui		M. Hansen- Marc	Oui	
Mme Lorsché Josée	Oui		M. Margue Charles	Oui	
Mme Thill Jessie	Oui				

<b>DP</b>					
M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	
M. Colabianchi Frank	Oui		M. Etgen Fernand	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
Mme Hartmann Carole	Oui		M. Knaff Pim	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		Mme Polfer Lydie	Oui	

<b>LSAP</b>					
Mme Asselborn-Bintz Simone	Oui		M. Biancalana Dan	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		Mme Closener Francine	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
Mme Hemmen Cécile	Oui		M. Kersch Dan	Oui	
M. Weber Carlo	Oui				

<b>déi Lénk</b>					
Mme Cecchetti Myriam	Abst.				

<b>Piraten</b>					
M. Clement Sven	Oui		M. Goergen Marc	Oui	

<b>ADR</b>					
M. Engelen Jeff	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	
M. Reding Roy	Non				

Le Président:

Le Secrétaire général:

## Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 22/12/2022 09:41:30

Scrutin: 1

Vote: PC 7700 Prop. rév. Constitution 7700

Description: Proposition de révision - M. Di Bartolomeo (LSAP)

Président: M. Etgen Fernand

Secrétaire A: M. Scheeck Laurent

Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	52	1	3	56
Procuration:	0	0	0	0
Total:	52	1	3	56

Nom du député

Vote

(Procuration)

Nom du député

Vote

(Procuration)

n'ont pas participé au vote:

**CSV**

M. Wilmes Serge

**LSAP**

Mme Mutsch Lydia

**déi Lénk**

Mme Oberweis Nathalie

**ADR**

M. Keup Fred

Le Président:

Le Secrétaire général:

7700 - Dossier consolidé : 256



06



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 02 décembre 2021

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 11 octobre et des réunions des 20 octobre et 23 novembre 2021
2. 6956 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution  
- Rapporteur : Mme Nathalie Oberweis  
  
- Présentation de la Proposition de révision
3. 7700 Proposition de révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution  
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. Divers

\*

Présents : M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Léon Gloden, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth

M. Gilles Baum remplaçant M. André Bauler

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, Mme Martine Hansen, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Sven Clement, observateur délégué

\*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

\*

## 1. **Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 11 octobre et des réunions des 20 octobre et 23 novembre 2021**

Les projets de procès-verbal de la réunion jointe du 11 octobre et des réunions des 20 octobre et 23 novembre 2021 sont approuvés.

## 2. **6956 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution**

Il est rappelé que la proposition de révision sous rubrique, déposée à la Chambre en 2016 par M. Serge Urbany (déi Lénk), a fait l'objet d'une présentation le 29 novembre 2021 par le rapporteur de l'époque, M. Marc Baum (déi Lénk). Les membres de la Commission avaient alors proposé de traiter la proposition de révision sous rubrique avec la proposition de révision n°6030 et de mener la procédure à bout, avec l'élaboration d'un projet de rapport.

La rapportrice nouvellement désignée, Mme Nathalie Oberweis (déi Lénk), accueille favorablement l'initiative d'examiner la proposition de révision sous rubrique. Elle présente les grandes lignes de la proposition de révision sous rubrique (pour le détail de laquelle il est prié de se référer au document parlementaire 6959<sup>00</sup>), tout en déplorant l'absence d'avis du Conseil d'Etat quant au fond<sup>1</sup>.

Les raisons qui ont poussé les auteurs, parmi lesquels figure l'ancien député M. André Hoffmann (déi Lénk), à rédiger ce texte peuvent être résumées comme suit :

- Le fait de contribuer au débat public avec une autre perspective : malgré le consensus de la Commission sur un certain modèle de Constitution, les auteurs ont néanmoins jugé utile d'élaborer un modèle alternatif, plus ambitieux et plus progressiste que la proposition de révision n°6030.
- Le fait que, sur la place publique, la Constitution est souvent interprétée comme un document technique, alors qu'en réalité une Constitution correspond à un choix de société.

*D'après l'exposé des motifs de la proposition de révision, l'Etat social s'est concrétisé dans une législation progressivement élaborée, mais « n'a pas vraiment trouvé un ancrage constitutionnel solide au Luxembourg. D'où la nécessité d'une refonte profonde de la Constitution actuelle. [...] La logique libérale marque encore profondément la Constitution luxembourgeoise en vigueur, et le lien étroit entre les libertés classiques et les droits sociaux n'est suffisamment pris en compte ni par la Constitution en vigueur, ni par le projet de révision présenté par la majorité de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. »*

Les lignes de force de la proposition de révision peuvent être résumées de la façon suivante :

1. une définition substantielle de l'Etat comme choix de société ;
2. l'extension et l'approfondissement des libertés et droits individuels ;
3. l'ancrage constitutionnel de l'Etat social avec des droits sociaux étendus et précis ;
4. le renforcement de la démocratie par

---

<sup>1</sup> Dans son avis du 10 octobre 2017, le Conseil d'Etat note que « Plutôt que de procéder à une analyse détaillée des dispositions de la présente proposition de révision, le Conseil d'Etat renvoie 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. »

- l'initiative législative citoyenne ;
- une réforme du Conseil d'Etat ;
- la création d'une Cour constitutionnelle au service du citoyen ;
- le remplacement de la monarchie par une présidence aux fonctions limitées.

### Echange de vues

Les représentants des différents groupes politiques saluent dans leur ensemble le travail considérable effectué par les auteurs du texte.

M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) relève que le principal changement par rapport aux propositions de révision actuellement instruites par la Commission concerne le régime politique. Or, le régime républicain qu'entend instaurer la proposition de révision n°6956 n'est pas mis en avant dans les présentations (écrites et orales) du texte.

La rapportrice lui rétorque que le fait de ne pas commenter le changement de régime n'a pas été un choix délibéré. Selon elle, le contenu, notamment les droits fondamentaux et les libertés, l'emporte sur le régime politique. Elle est d'avis que la monarchie n'est pas compatible avec la démocratie, dans la mesure où la monarchie est basée sur l'inégalité entre les citoyens.

Mme Simone Beissel (DP) déclare ne pas partager les propos sur la monarchie, en rappelant que le Luxembourg est une monarchie constitutionnelle. Pour ce qui est des droits et libertés, elle est d'avis que ceux garantis par la proposition de révision n°7755 sont d'un niveau équivalent à ceux prévus par la proposition de révision n°6956.

Selon M. Léon Gloden (CSV), les dispositions concernant par exemple le droit au logement ou le droit au travail ne peuvent raisonnablement être consacrées comme des droits subjectifs au risque d'être utopiques.

M. Charles Margue (déi gréng) est d'avis que, même en présence de la monarchie constitutionnelle, la pratique institutionnelle se développe dans le sens poursuivi par déi Lénk. Le rééquilibrage des pouvoirs qui a eu lieu *de facto* est entériné par les différentes propositions de révision actuellement étudiées.

En conclusion, il est proposé de consacrer une prochaine réunion à la présentation et à l'adoption d'un projet de rapport.

### **3. 7700 Proposition de révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution**

M. le Président-rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport, pour les détails duquel il est prié de se référer au document diffusé par courrier électronique le 26 novembre 2021.

Au sujet du commentaire de l'article 109, prévoyant la possibilité d'annulation ou de suspension d'actes des organes communaux en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, MM. Gilles Roth et Léon Gloden demandent à citer la jurisprudence qui a motivé le remplacement du terme « incompatibilité » par celui de « contrariété » à l'intérêt général.

Dans l'ensemble, les membres de la Commission saluent le travail du rapporteur.

\*

Le projet de rapport, soumis au vote, est adopté avec une majorité de voix pour, une abstention (déi Lénk) et une voix contre (ADR).

La Commission propose de mener les débats en séance plénière selon le modèle 2. Cette proposition sera continuée à la Conférence des Présidents.

\*

#### 4. Divers

Il est rappelé que l'Initiative Schutz fir d'Kand asbl a adressé à la Chambre des Députés, en date du 25 novembre 2021, un courrier dans lequel elle demande à être reçue par la Commission afin de lui faire connaître son avis sur différents sujets. Il est rappelé que, selon les règles de conduite émises par la Conférence des Présidents, ce type d'entrevues ne peut avoir lieu au niveau des commissions parlementaires. Cependant ces réunions peuvent être organisées au niveau des groupes politiques. Dans ce contexte, il est précisé que différents groupes politiques ont d'ores et déjà reçu l'association pour traiter les questions évoquées dans la lettre précitée.

Par ailleurs, les avis des associations rendus dans le contexte de l'instruction d'un projet de loi ne sont pas d'office publiés sous forme de documents parlementaires, sauf si une majorité des membres de la commission le demande. Si les avis de l'asbl Initiative Schutz fir d'Kand, tout comme les avis d'autres associations, ne sont certes pas publiés en tant que documents parlementaires, ils ont bien été diffusés sur le site internet de la Chambre des Députés.

Quant à l'observation concernant la gestation pour autrui (GPA), il est souligné qu'il n'est pas dans l'intention de la Chambre des Députés d'autoriser la pratique de la GPA au Luxembourg.

Un courrier de réponse avec ces différents éléments sera adressé à l'association.

M. Fernand Kartheiser (ADR) déclare ne pas partager ces réponses. Selon lui, l'association devrait être reçue par la Commission et ses avis devraient être publiés en tant que documents parlementaires.

\*

En outre, en date du 12 octobre 2021, l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI) a rendu un avis sur les propositions de révision n<sup>os</sup> 7700, 7755 et 7777.

Au sujet de la proposition de révision n<sup>o</sup> 7755, l'ASTI regrette principalement que les droits des Luxembourgeois (article 11) et des non-Luxembourgeois (article 11*bis*) ne soient pas réunis dans une seule disposition.

Luxembourg, le 2 décembre 2021

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

7700

## Loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

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

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé de la manière prévue à l'article 114 de la Constitution, donné en première lecture le 25 janvier 2022 et en seconde lecture le 22 décembre 2022 ;

*Avons ordonné et ordonnons :*

### **Art. 1<sup>er</sup>.**

Le chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution est libellé comme suit :

«

#### **Chapitre I<sup>er</sup>. - De l'État, de son territoire et de ses habitants**

##### **Section 1<sup>re</sup>. - De l'État, de sa forme politique et de la souveraineté**

#### **Art. 1<sup>er</sup>.**

Le Grand-Duché de Luxembourg est un État démocratique, libre, indépendant et indivisible.

#### **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 État de droit et sur le respect des droits de l'Homme.

#### **Art. 3.**

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

#### **Art. 4.**

(1) La langue du Grand-Duché de 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'État.

(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'État peut être transféré à l'Union européenne et à des institutions internationales par une loi adoptée dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

## 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

### **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.

»

### **Art. 2.**

Après l'article 10*bis* de la Constitution, il est inséré un article 10*ter* nouveau, libellé comme suit :

«

Art. 10*ter*.

Tout non-luxembourgeois 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. 3.**

À l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, les deux derniers alinéas sont supprimés.

### **Art. 4.**

Les articles 21, 22, 29, 30 et 31 de la Constitution sont abrogés.

### **Art. 5.**

L'article 32*bis* actuel de la Constitution est renuméroté en article 26*bis*.

### **Art. 6.**

Les articles 46 et 47 actuels de la Constitution sont renumérotés en articles 58*bis* et 58*ter*.

### **Art. 7.**

L'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution est abrogé.

### **Art. 8.**

L'article 80 de la Constitution est renuméroté en article 73.

### **Art. 9.**

Il est introduit un article 31*bis* dans la Constitution, libellé comme suit :

«

Art. 31*bis*.

Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi qui en détermine la formule.

»



**Art. 10.**

Le chapitre III de la Constitution est libellé comme suit :

«

**Chapitre III. - Du Grand-Duc****Section 1<sup>re</sup>. - De la fonction du Chef de l'État****Art. 32.**

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

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

Sa personne est inviolable.

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

Il exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif.

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

**Art. 33.**

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

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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.

**Art. 34.**

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

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. 35.**

Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 33, paragraphes 1 et 3 et 34, alinéa 2 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. 36.**

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, 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.

**Art. 37.**

Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par la Chambre des Députés.

**Art. 38.**

(1) Le Grand-Duc nomme aux emplois publics, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.

(2) Aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une loi.

(3) Le statut des fonctionnaires de l'État est déterminé par la loi.

**Art. 39.**

Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

**Art. 40.**

Le Grand-Duc a le droit de conférer des titres de noblesse aux membres de la famille grand-ducale, sans pouvoir jamais y attacher de privilège.

**Art. 41.**

(1) Le Grand-Duc porte le titre de commandant de l'armée. Ce commandement est exercé sous la responsabilité du Gouvernement.

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

**Art. 42.**

Le Grand-Duc, l'ancien chef de l'État, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'État une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.

Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 43.**

Le Palais Grand-Ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés à l'habitation du Grand-Duc.

**Section 2. - De la monarchie constitutionnelle****Art. 44.**

(1) La fonction de Chef de l'État 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 dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(3) À 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'État. La décision est adoptée dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution.

(4) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

#### **Art. 45.**

(1) Le Grand-Duc exerce la fonction de Chef de l'État 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 du Grand-Duc dans les conditions de l'article 44, paragraphe 3.

(3) Le refus de prêter le serment comporte renonciation à la fonction de Chef de l'État.

#### **Art. 46.**

Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 mes attributions constitutionnelles ».

#### **Art. 47.**

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 45 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 44, paragraphe 1<sup>er</sup>.

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.

Le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de mettre fin à la fin de la régence.

#### **Art. 48.**

Si le Grand-Duc ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'État entendu en son avis, décide dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué.

#### **Art. 49.**

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

»

**Art. 11.**

Le chapitre V de la Constitution est libellé comme suit :

«

**Chapitre V. - Du Gouvernement****Art. 76.**

Le Gouvernement dirige la politique générale de l'État.

**Art. 77.**

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

Le Grand-Duc 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. ».

**Art. 78.**

La fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec celle de député, de conseiller d'État, de membre d'un conseil communal ainsi qu'avec des fonctions publiques ou une activité professionnelle.

**Art. 79.**

Les membres du Gouvernement exercent leurs attributions, soit en conseil, soit individuellement pour les affaires dont ils ont la charge.

**Art. 80.**

Le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement et veille au maintien de l'unité de l'action gouvernementale.

**Art. 81.**

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. 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 Grand-Duc.

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale.

**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 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.

(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.

»

## **Art. 12.**

Le chapitre VII de la Constitution est libellé comme suit :

«

### **Chapitre VII. - De certaines dispositions relatives à l'administration de l'État**

#### **Section 1<sup>re</sup>. - Des règles générales d'administration**

##### **Art. 96.**

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. 97.**

La loi détermine les conditions et les limites ainsi que les modalités de mise en œuvre de la responsabilité de l'État 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. 97bis.**

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'autorisation de la Chambre des Députés selon les modalités à établir par la loi.

#### **Section 2. - Des Finances**

##### **Art. 98.**

(1) Tout impôt de l'État ainsi que toute exemption ou modération d'impôt sont établis par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées.

(3) Hormis 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'État ou de la commune.

##### **Art. 99.**

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

(2) Toute aliénation d'une propriété immobilière ou mobilière de l'État 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'État d'une propriété immobilière ou mobilière importante, toute réalisation au profit de l'État d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable ainsi que tout engagement financier important de l'État 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'État 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'État sont accordés par une loi.

**Art. 100.**

Chaque année, la Chambre des Députés arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes.

**Art. 101.**

(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) La Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'État 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 Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés.

**Section 3. - Des relations entre l'État et les communautés religieuses**

**Art. 102.**

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

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

»

**Art. 13.**

Le chapitre VIII de la Constitution est libellé comme suit :

«

**Chapitre VIII. - Des communes**

**Art. 103.**

(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. 104.**

(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 sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi.

**Art. 105.**

(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. 106.**

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 33.

**Art. 107.**

(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. 108.**

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. 109.**

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.

»

**Art. 14.**

Le chapitre IX de la Constitution est libellé comme suit :

«

**Chapitre IX. - Des établissements publics de l'État et des organes professionnels****Art. 110.**

(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 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. 111.**

(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 33.

»

**Art. 15.**

Le chapitre X de la Constitution est libellé comme suit :

«

**Chapitre X. - De la révision de la Constitution****Art. 112.**

Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

**Art. 113.**

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 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. 16.**

Le chapitre XI de la Constitution est libellé comme suit :

«

**Chapitre XI. - Dispositions transitoires****Art. 114.**

Les dispositions de l'article 44 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

»

**Art. 17.**

Le chapitre XII de la Constitution, comprenant les articles 116 à 120, est abrogé.

**Art. 18.**

(1) La présente loi entre en vigueur *le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.*

(2) À compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables.



(3) Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu, conformément à la Constitution.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier Ministre,*  
*Ministre d'État,*  
**Xavier Bettel**

Palais de Luxembourg, le 17 janvier 2023.  
**Henri**

---

Doc. parl. 7700 ; 2020-2021, 2021-2022 et 2022-2023.

---

