

N° 7700²

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^{re} – 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^{re} – 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^{re}. – 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^{er} :*

Le paragraphe 1^{er} 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^{er} 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, 2nde à 7^ee 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 grëisseren Engagementer finanzieller Natur ëm d'Autorisatioun muss gefrot gin.* » et « *Nei as och, dass se obligéiert 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^{er}, 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^{er} 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^{er}.

Enfin, le Gouvernement tient à indiquer qu'à l'article 98, paragraphe 1^{er}, 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^{er} 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.