

N° 7777

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

**PROPOSITION DE REVISION
des chapitres IV et Vbis de la Constitution**

**Rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
(14.06.2022)**

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président ; M. Charles MARGUE, Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, André BAULER, Mme Simone BEISSEL, , MM. Dan Biancalana, Léon GLODEN, Mmes Martine HANSEN, Cécile Hemmen, M. Fernand KARTHEISER, Mmes Josée LORSCHÉ, Nathalie OBERWEIS, MM. Gilles ROTH, Claude WISELER, Michel WOLTER, Membres.

* * *

SOMMAIRE

I.	Antécédents	2
II.	Objet de la proposition de révision	2
III.	Avis	5
a.	Avis du Conseil d'État	5
b.	Avis des Chambres professionnelles	7
c.	Prise de position du Gouvernement	9
d.	Autres avis	11
IV.	Présentation des Chapitres	12
V.	Commentaire des articles	15
VI.	Texte coordonné proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	27
VII.	Texte coordonné de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg	32

I. ANTÉCÉDENTS

La proposition de révision sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 29 juin 2021 par Monsieur Charles Margue, Député, Madame Simone Beissel, Députée, Monsieur Léon Gloden, Député, Monsieur Mars Di Bartolomeo, 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.

La proposition de révision a été avisée par le Conseil d'État le 16 juillet 2021.

Au cours de sa réunion du 23 juillet 2021, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (la « Commission ») a examiné l'avis du Conseil d'État.

Le Gouvernement a rendu sa prise de position le 29 juillet 2021.

Lors de sa réunion du 29 mars 2022, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 20 mai, elle a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 26 avril 2022.

Le 13 juin 2022, la Commission a désigné Monsieur Charles Margue comme rapporteur de la proposition de révision.

Le 13 juin 2022, la Commission a adopté le présent rapport.

II. OBJET DE LA PROPOSITION DE RÉVISION

Tout comme les propositions de révision n°7575, n°7700 et n°7755, la présente proposition s'inscrit dans le contexte de modernisation générale de la Constitution, concrétisée en 2009 par le dépôt de la proposition de révision n°6030 et poursuivie par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle depuis lors. Le consensus atteint en juin 2018 dans le cadre de la proposition de révision n°6030 ayant été remis en question quelques mois plus tard, il a été convenu de revenir à l'idée d'origine de proposer une révision substantielle de la Constitution actuelle, plutôt que d'élaborer une toute nouvelle Constitution. Ainsi, la Commission informa le Conseil d'État en décembre 2019 de l'abandon des travaux sur la proposition de révision n°6030.

Sur base d'un accord politique entre la majorité des partis, constituée par le DP, le LSAP, déi gréng et le CSV, il a été retenu :

- Qu'il existe toujours une volonté commune d'actualiser le texte constitutionnel, le statu quo n'étant pas une option ;
- Que 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 intitulée « *Är Virschléi* » ;
- Qu'il soit 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 ;

- Qu'une liste provisoire de révisions ponctuelles faisant l'objet d'un large consensus a pu être arrêtée en commission ;
- Que les révisions constitutionnelles à venir s'inscrivent dans un processus ouvert, de sorte que de nouvelles propositions puissent être formulées en cours de route sous condition d'un large consensus.

La présente proposition de révision représente le quatrième et dernier volet du processus de réforme substantielle de la Constitution. Après le dépôt du volet consacré à la Justice (PPR n°7575 portant sur le chapitre VI), celui rassemblant les dispositions relatives à l'organisation de l'État, au territoire, aux habitants, au Chef de l'État, à la monarchie constitutionnelle, au Gouvernement ainsi qu'aux dispositions générales et transitoires (PPR n°7700 portant sur les chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XII), ainsi que le volet consacré aux droits et libertés (PPR n°7755 portant sur le chapitre II), ce dernier volet concerne les chapitres IV et *Vbis* de la Constitution, dédiés respectivement à la Chambre des Députés et au Conseil d'État.

La proposition de révision comporte quatre articles, ainsi qu'une annexe :

- L'article 1^{er} comprend le libellé du chapitre IV de la Constitution.
- L'article 2 comprend celui du chapitre *Vbis*.
- L'article 3 porte sur l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles et les mesures transitoires.
- L'article 4 opère une harmonisation par l'adaptation de la numérotation de l'ensemble des articles constitutionnels ainsi que des renvois, suite à l'adoption des trois autres propositions de révision et les modifications prévues par celles-ci.
- L'annexe contient le texte coordonné et renuméroté de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

Il importe de préciser que les références aux articles de la Constitution dans la partie descriptive du présent rapport reprennent, sauf précision contraire, les numéros d'article initiaux, c'est-à-dire avant la renumérotation finale opérée par l'article 4 prémentionné.

Tout comme pour les autres propositions, cette proposition de révision n'entend pas opérer de changement brutal avec le texte constitutionnel actuel. Elle vise à l'adapter aux évolutions de la société, de la pratique et des besoins en se basant sur les dispositions existantes. Elle a comme ambition de donner plus de cohérence au texte de la Constitution, en regroupant certaines dispositions, en modernisant le texte, en ajoutant certains éléments, en éliminant des formulations qui ne semblent plus en phase avec un État démocratique moderne et en clarifiant et précisant des dispositions afin de renforcer l'État de droit, telles que par exemple celles sur les moyens de contrôle de la Chambre des Députés.

Au fil des travaux depuis 2009, nourris par un nombre important d'avis, et avec les encouragements du Conseil d'État, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait finalement avancé bien plus loin qu'initialement prévu sur la voie de la réécriture de la Constitution et décidé d'y apporter plus de modifications qu'initialement prévues. Ce constat se vérifie aussi pour les deux chapitres visés par la présente proposition de révision et notamment pour le chapitre *Vbis* qui, à l'origine, n'était pas visé par des modifications.

Lors des travaux sur la proposition de révision n°6030, la Chambre des Députés avait également décidé de faire participer directement les citoyens dans la phase de genèse du

texte : d'abord en leur soumettant trois questions constitutionnelles controversées par la voie d'un référendum, puis en lançant un appel public à commenter et à soumettre des propositions en vue de l'élaboration du texte final. Cette participation citoyenne, une première en son genre pour le Luxembourg, a eu un effet direct sur les travaux en Commission.

La proposition de révision n°7700 propose de conférer au Gouvernement, qui constitue de fait l'organe politique déterminant du pouvoir exécutif - et non plus au Chef de l'État - la place institutionnelle qui est déjà la sienne dans notre démocratie parlementaire. Par analogie, la proposition de révision n°7777 entend désormais moderniser les dispositions ayant trait au Parlement monocaméral luxembourgeois, c'est-à-dire renforcer le rôle de la Chambre des Députés et des représentants élus du peuple, tout en introduisant également un élément novateur de démocratie directe.

Enfin, en ce qui concerne le Conseil d'État, les nouvelles dispositions prévoient que la Chambre des Députés peut désormais également lui soumettre des questions juridiques et la mission de la Haute Corporation est définie de manière plus précise. Tandis que la proposition de révision n°6030 proposait d'attribuer un chapitre séparé au Conseil d'État et de le découpler ainsi du chapitre relatif au Gouvernement, la révision par étapes a eu comme corollaire procédural de garder en grande partie la numérotation de la Constitution actuelle pour la version initialement déposée de la présente proposition de révision et notamment la numérotation « *bis* » pour le chapitre relatif au Conseil d'État.

La version finale de la proposition de révision n°7777 opère une renumérotation complète des articles et des chapitres de la Constitution et permet donc de revenir au choix initial d'attribuer au Conseil d'État non plus un chapitre « *bis* » et un article « *bis* », mais un chapitre à part entière (Chapitre VI. du texte renuméroté).

Les modifications proposées par rapport à la Constitution actuellement en vigueur sont très nombreuses et visent quasiment l'intégralité des articles des deux chapitres, tandis que les modifications supplémentaires par rapport à la proposition de révision n°6030 sont plus limitées en nombre, mais aucunement en importance.

Le texte proposé est l'expression d'un large consensus, dépassant clairement les clivages traditionnels entre majorité gouvernementale et opposition. La nécessité du compromis afin de pouvoir adopter les modifications constitutionnelles par une majorité renforcée de deux tiers des membres, se reflète évidemment aussi dans le contenu de la présente proposition de révision et s'exprime par la désignation des quatre co-auteurs issus de groupes politiques différents.

Les travaux parlementaires relatifs à cette proposition de révision furent par ailleurs accompagnés par l'élaboration de propositions de loi et de propositions de modification du Règlement de la Chambre des Députés afin de dégager déjà en amont de l'adoption de la proposition de révision n°7777 un consensus sur l'application concrète de certaines de ses nouvelles dispositions telles que l'abaissement du seuil pour la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire, le dispositif des motions de confiance et de censure ou encore la nouvelle initiative législative citoyenne.

Après adoption de la présente proposition de révision, le texte coordonné et renuméroté de la Constitution tel que figurant en annexe entrera en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Pour le détail des modifications proposées, il est renvoyé aux chapitres IV. Présentation des chapitres et V. Commentaire des articles.

III. AVIS

a. Avis du Conseil d'État

Avis du 16 juillet 2021

Dans son avis, adopté le 16 juillet 2021 à l'unanimité des 22 votants, le Conseil d'État constate qu'à l'instar des trois volets de révision précédents, la proposition actuelle reprend, sur de nombreux points, les textes retenus dans le cadre de la proposition de révision n°6030. Il rappelle ses avis afférents (*doc. parl. n°6030/6, 6030/19, 6030/21, 6030/24 et 6030/32*) tout en précisant qu'il s'est limité à commenter, dans le cadre du présent avis, les dispositions qui se distinguent de celles figurant dans la proposition de révision n°6030 et renvoie donc, pour le surplus, à ses avis antérieurs. exerce ses attributions ainsi que son organisation matérielle et financière

Les principales réserves du Conseil d'État concernent l'article 56 relatif à la portée du règlement de la Chambre des Députés aux fins d'exercer ses attributions et de régler son organisation matérielle et financière. La Haute Corporation marque ses réserves sérieuses à l'égard du dispositif proposé pour le futur article 56 et préconise la reprise du libellé de l'article 69 dans de la proposition de révision n°6030.

Elle note que l'article 56 omet toujours, comme l'article 69 dans la proposition de révision n°6030, la référence à la loi pour l'organisation de la Chambre des Députés, mais que la réserve des matières réservées à la loi n'y figure plus et que le nouveau libellé prévoit expressément que le Règlement de la Chambre peut porter sur l'organisation matérielle et financière de celle-ci, y compris sur le statut de ses fonctionnaires.

Ce nouveau dispositif appelle de la part du Conseil d'État plusieurs observations. L'article 51, paragraphe 2, de la Constitution actuelle dispose que « L'organisation de la Chambre est réglée par la loi », et l'article 70 précise que « La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. » Dans la proposition de révision n°6030, la Commission avait proposé, en 2009, « de réunir dans un seul article tant les dispositions sur l'organisation de la Chambre que celles relatives au mode d'exercice de ses attributions. L'ensemble de ces matières, y compris les dispositions ayant trait au personnel de la Chambre, sont déterminées par le règlement. » Dans son avis du 6 juin 2012 (*doc. parl. 6030/6*), le Conseil d'État s'était déclaré en principe d'accord avec cette approche, tout en proposant que le nouveau dispositif soit complété par la précision que cette extension du domaine du Règlement s'appliquait « à l'exception des matières que la Constitution réserve à la loi ».

Le Conseil d'État voudrait par ailleurs rappeler l'importance que revêt dans le système constitutionnel luxembourgeois le principe que certaines matières sont réservées à la loi. Il attire l'attention de la Commission sur le fait que ce principe est destiné à sauvegarder les prérogatives de la Chambre et qu'il a du mal à suivre les auteurs de la proposition quand ils entendent abandonner la réserve de la loi au motif qu'il s'agit de sauvegarder les droits de la Chambre.

Introduire une dérogation au respect des matières réservées ouvre une brèche dans la systématique du dispositif constitutionnel dont les conséquences ne peuvent être évaluées à cette date. Le Conseil d'État renvoie aux réserves qu'il a exprimées, dans son avis du 9 mars 2021 sur la proposition de révision n°7700 des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, par rapport au non-respect des matières réservées à la loi dans l'arrêté grand-ducal du 9 octobre 2020 portant institution de la Maison du Grand-Duc.

Ensuite, le Conseil d'État pose aussi la question de la cohérence du futur texte constitutionnel. Premièrement, il soulève que la deuxième phrase de l'article 56 de la proposition de révision

sous examen, aux termes de laquelle le « Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation » perdra sa raison d'être dès lors que l'« *organisation matérielle et financière, y compris le statut de ses fonctionnaires* » de la Chambre des Députés serait désormais déterminée par son Règlement et non par la loi.

Deuxièmement, la Haute Corporation se demande comment respecter la cohérence du régime prévu dans le dispositif sous examen avec la disposition du futur article 38, alinéa 2, de la Constitution (proposition de révision n°7700), aux termes duquel « aucune fonction salariée par l'État ne peut être créée qu'en vertu d'une loi ».

Troisièmement et toujours dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État pose la question de la cohérence d'un régime particulier prévu pour le statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés avec le principe de l'égalité devant la loi, consacré dans le futur article 11 du texte constitutionnel tel qu'issu de la proposition de révision n°7755 du chapitre II de la Constitution.

L'instauration d'un régime particulier pour les personnes employées par la Chambre des Députés, organisé par le Règlement de la Chambre, poserait également problème au regard du régime disciplinaire. Selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, les sanctions disciplinaires revêtent une qualification pénale et sont régies par le principe de la légalité des délits et des peines, prévu à l'article 14 de la Constitution, dans la proposition de révision n°7755.

Concernant le nouvel article 59, le Conseil d'État note qu'il reprend le dispositif de l'article 72 de la proposition de révision n°6030, sauf à maintenir, à côté du concept de « décision » prise par la Chambre, celui de « résolution », figurant à l'article 62 actuel. Le Conseil d'État marque son accord avec le maintien du terme « résolution », mais propose de le compléter par un renvoi au concept de « motion » dont les deux formes particulières, que sont la motion de confiance et la motion de censure, sont prévues dans les articles 61 et 63 de la proposition de révision sous examen et propose un nouvel libellé.

À l'égard de l'article 63, qui détermine les moyens d'action par lesquels la Chambre des Députés exerce vis-à-vis du Gouvernement sa mission de contrôle, le Conseil d'État note que le libellé est largement inspiré de celui de l'article 74, alinéas 2 à 4, de la proposition de révision n°6030, mais qu'au regard de l'article 56 qui renvoie au Règlement pour organiser le mode suivant lequel la Chambre exerce ses attributions, le dernier alinéa du nouvel article 63 qui opère, à son tour, une référence au Règlement pour l'exercice des prérogatives de contrôle, est superfétatoire et peut être omis.

Avis complémentaire du 26 avril 2022

Dans son avis complémentaire du 26 avril 2022, la Haute Corporation a avisé les quatre amendements, adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle lors de sa réunion du 29 mars 2022, et ne formule pas d'observation à l'égard des amendements 1 et 2 qui visent l'article 1^{er} de la proposition de révision, respectivement les articles 59 et 71 de la Constitution proposée.

Le Conseil d'État suggère néanmoins une reformulation du texte de l'amendement 3 par lequel la Commission a introduit un article 4 à la proposition de révision afin de renuméroter, en tant que dernière étape, l'entièreté des articles de la Constitution déjà révisée par les propositions de révisions n°7575, n°7700 et n°7755, afin d'adapter également les renvois et afin de préciser que le texte coordonné figurant en annexe de la présente proposition de révision constitue le nouveau texte de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

Enfin, le Conseil d'État relève deux erreurs matérielles à l'égard de l'amendement 4 par lequel la Commission a inséré l'annexe susmentionnée contenant le nouveau texte coordonné et renuméroté de la Constitution et plus précisément à l'égard des articles 47 et 59 de la Constitution.

b. Avis des Chambres professionnelles

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 7 octobre 2021, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle d'emblée qu'elle avait déjà émis plusieurs avis sur la proposition de révision n°6030 et indique qu'elle se limite, dans le présent avis, à examiner plus particulièrement les dispositions qui divergent par rapport à la version de texte du document parlementaire n°6030/30. Il en résulte des remarques par rapport aux articles 50, 51, 53 et 56.

Tandis que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics déclare approuver, sans autre commentaire, l'article 50, c'est-à-dire la nouvelle disposition relative au contrôle de l'action gouvernementale, son appréciation de l'article 51 est beaucoup plus nuancée en ce qui concerne l'inscription de l'obligation de vote dans la Constitution. Elle estime que l'inscription de l'obligation de voter dans la loi fondamentale constitue, certes, un signal très fort pour rappeler aux électeurs leur devoir civique, mais qu'il est préférable d'omettre l'inscription du vote obligatoire dans la Constitution si le non-respect de cette obligation continue à ne pas être sanctionné, tel qu'il serait le cas depuis près d'une trentaine d'années.

Ensuite, la chambre professionnelle constate que l'article 53 reprend le texte de l'article 66 de la proposition de révision n°6030 et traite des incompatibilités entre le mandat de député et d'autres fonctions publiques ou politiques. Il prévoit que le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du gouvernement et avec celle de membre du Conseil d'État et prévoit la fixation des autres incompatibilités entre le mandat de député et les emplois et fonctions publics par une loi votée à la majorité qualifiée. Cette disposition renvoyant donc à la loi, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à attirer l'attention du Constituant sur certaines difficultés d'application de l'article 129 de la loi électorale, qui détermine actuellement que le mandat de parlementaire est incompatible avec la qualité de fonctionnaire, employé ou ouvrier exerçant un emploi rémunéré par l'État, par un établissement public soumis à la surveillance du gouvernement, par une commune, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance d'une commune, ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi rémunéré par la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics fait remarquer que l'application de l'article 129 précité – et donc indirectement aussi le libellé de l'article 53 de la proposition de révision - peut engendrer des problèmes dans le secteur hospitalier ou, plus généralement, dans le secteur des institutions sociales conventionnées. Pourquoi un salarié d'un hôpital ou d'une maison de soins institués sous forme d'un établissement public serait-il exposé au risque d'un conflit d'intérêts avec le mandat de député, alors que le salarié d'un hôpital ou d'une maison de soins institués sous forme d'une association sans but lucratif, d'une fondation ou d'une société commerciale ne serait pas exposé à ce même conflit d'intérêts ? Le même problème peut se poser dans le domaine de l'enseignement. Les enseignants du secteur public ne peuvent pas cumuler leurs fonctions avec le mandat de député, alors que pour les enseignants du secteur privé cette incompatibilité n'existe pas.

La chambre professionnelle est d'avis que ce traitement différent au niveau des incompatibilités fixées par la loi doit être examiné sous l'angle de l'égalité de traitement et plus précisément au regard de la compatibilité avec le principe constitutionnel de l'égalité devant

la loi. La chambre professionnelle estime par ailleurs, qu'à l'instar de ce qui est prévu pour les membres du gouvernement, il faudrait sérieusement réfléchir à l'introduction d'une disposition constitutionnelle interdisant toute activité professionnelle rémunérée pour les députés.

Enfin, les partis politiques sont invités à « *faire connaître sans équivoque* » leur attitude en matière de cumul du mandat de député avec tout autre mandat politique avant le vote sur le nouvel article 53, alinéa 2, à la Chambre des Députés.

Quant à l'article 56, qui précise que la Chambre des Députés « *détermine par son Règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ainsi que son organisation matérielle et financière, y compris le statut de ses fonctionnaire* », la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut « *à la limite* » marquer son accord avec l'ajout de la précision selon laquelle la Chambre des Députés détermine son organisation matérielle et financière par son Règlement, mais elle ne peut en aucun cas approuver que le statut de son personnel soit fixé par ce Règlement.

La chambre professionnelle estime que, au vu de la Constitution actuellement en vigueur selon laquelle la détermination du statut des fonctionnaires publics est une matière réservée à la loi et de l'arrêt n°35681C du 12 mai 2015 de la Cour administrative, que les auteurs de la proposition de révision essaient de détourner volontairement les conclusions de l'arrêt précité de la Cour administrative en arguant que celle-ci aurait fait une interprétation limitative des articles 51, paragraphe 2, et 70 de la Constitution actuelle. Au vu des considérations qui précèdent, ainsi que des autres éléments soulevés dans l'avis, la chambre professionnelle conclut que le statut de tous les fonctionnaires, y compris de ceux engagés auprès de la Chambre des Députés, ne peut donc être déterminé que par la loi.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, qui, en vertu de sa loi organique, est notamment compétente « *pour sauvegarder et défendre les intérêts matériels et moraux des fonctionnaires et employés publics ainsi que pour veiller à l'observation de la législation et des règlements qui leur sont applicables* », marque son opposition à toute tentative visant un démantèlement du statut unique des fonctionnaires et souligne qu'il ne peut y avoir qu'une seule fonction publique avec les mêmes droits et devoirs. En conséquence, la chambre professionnelle s'oppose à ce que le statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés soit fixé par le Règlement de celle-ci et demande de revenir au libellé prévu à l'article 69 de la proposition de révision n°6030/30.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut donc marquer son accord avec la proposition de révision sous avis que si elle est modifiée à la lumière des observations formulées dans cet avis et surtout celles concernant le statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés.

Avis complémentaire de la Chambre des Salariés

Dans son avis commun du 19 octobre 2021 sur les amendements aux propositions de révision n°7575, n°7700 et n°7755 et sur le texte initial de la proposition de révision n°7777, la Chambre de Salariés (CSL) n'a pas de remarques fondamentales à formuler concernant le contenu, mais estime néanmoins que la révision constitutionnelle par étapes et par blocs risque de mettre en question la cohérence, la lisibilité et la sécurité juridique du texte de telle manière qu'elle n'est pas en mesure d'approuver les textes lui soumis.

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 ?

En outre, la CSL considère qu'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* », ce qui rendrait l'analyse des textes souvent très difficile voire impossible. Elle a par ailleurs illustré cette problématique par plusieurs exemples visant les propositions de révision n°7700 et n°7575 tout en précisant que les remarques afférentes valent également pour les autres propositions de révision, respectivement pour les amendements.

En conclusion, la CSL regrette, au vu du risque d'insécurité juridique qui existerait pour la nouvelle Constitution en procédant « *par révision fragmentée* » et des aléas concernant l'adoption des différentes propositions de révision, de ne pas être en mesure d'approuver ni la proposition de révision n°7777 ni les autres textes lui soumis.

Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 3 décembre 2021, la Chambre des Métiers salue la réorganisation et la modernisation des dispositions constitutionnelles au sujet de la Chambre des Députés et du Conseil d'État. Face à l'envergure des changements, elle tient toutefois à rappeler la célèbre mise en garde de Montesquieu selon laquelle il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante.

Enfin, la Chambre des Métiers estime que les questions liées à la rédaction de la proposition de loi sous avis ne sont pas simplement d'ordre juridique ou de technique législative, tel que par exemple l'opportunité de procéder par quatre propositions de révision pour aboutir à une réforme globale de la Constitution ou la manière de s'assurer de l'acceptation de la nouvelle Constitution dans l'opinion publique (p. ex. via une consultation par référendum ou par une campagne d'information), mais revêtent une dimension proprement socio-politique qui consiste à y définir une nouvelle vision sur un État démocratique moderne.

c. Prise de position du Gouvernement

Dans sa prise de position du 27 juillet 2021, le Gouvernement note que le Constituant étant souverain et surtout le mieux placé pour définir l'organisation, les missions et le fonctionnement du pouvoir législatif et qu'il s'abstient dès lors de commenter ces articles, à l'exception de ceux qui le concernent soit directement (tel l'article 63), soit indirectement (tel l'article 56).

En ce qui concerne l'article 56, qui fait également l'objet de sérieuses réserves de la part du Conseil d'État, le Gouvernement rappelle que, par opposition à la Constitution actuelle et la proposition de révision n°6030, le libellé nouvellement proposé inclut ainsi dans le domaine du Règlement de la Chambre des matières qui sont en principe réservées par la Constitution à la loi. Avec ce nouveau dispositif se trouverait donc constitutionnalisée une pratique qui trouve application sans pourtant être expressément consacrée dans le texte constitutionnel.

Le Gouvernement partage l'avis qu'il est indispensable d'assurer une certaine autonomie dans la détermination du fonctionnement des pouvoirs étatiques afin de mettre ces derniers en mesure de pouvoir s'organiser en toute indépendance, sans interférence d'une autre institution. Il convient cependant de souligner que, contrairement à l'article proposé, la disposition relative à l'organisation du Gouvernement, retenue par la proposition de révision n°7700, ne concède pas à l'exécutif cette même autonomie alors qu'il exclut pour sa part du domaine du règlement interne du Gouvernement les matières réservées par la Constitution à la loi. Si cette restriction au pouvoir du Gouvernement de déterminer son organisation et son

fonctionnement a été jugée acceptable à un moment où cette même limitation était pareillement prévue pour l'organisation de la Chambre des Députés, il est cependant difficilement compréhensible que le Constituant entende reconnaître une autonomie fonctionnelle plus étendue à la Chambre des Députés sans pourtant vouloir l'accorder à l'exécutif. Le Gouvernement est d'avis que dans la même logique de garantie de la séparation des pouvoirs, qui est invoquée à la base de l'autonomie fonctionnelle de la Chambre des Députés, le Gouvernement tout comme l'administration du Grand-Duc devraient pouvoir bénéficier de cette même indépendance et pouvoir déterminer leur organisation dans des matières furent-elles réservées par la Constitution à la loi.

Estimant cette revendication d'un traitement égalitaire entre pouvoirs étatiques également soutenue par le Conseil d'État dans son avis relatif à la proposition de révision n°7700 - évoqué en relation avec le dispositif relatif à l'organisation du Grand-Duc - le Gouvernement plaide en faveur de plus de cohérence et réclame une harmonisation des articles relatifs à l'organisation des pouvoirs étatiques de sorte qu'ils puissent bénéficier du même niveau d'autonomie fonctionnelle.

La seconde remarque principale du gouvernement concerne l'article 63 proposé. Cet article énonce une partie des instruments dont dispose la Chambre des Députés pour exercer sa mission de contrôle à l'égard du Gouvernement. Si les instruments indiqués aux points 1°, 2° et 4° constituent les moyens de contrôle parlementaire dits « traditionnels » dont la Chambre des Députés dispose déjà aujourd'hui sur base de la Constitution et de son Règlement d'ordre intérieur, l'article 63 innove cependant en ce qu'il accorde à la Chambre des Députés un nouvel instrument en vertu duquel la Chambre des Députés aura la possibilité de « requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ».

L'idée d'intégrer cette nouvelle disposition dans la proposition de révision est née de l'avis n°934/2018 de la Commission de Venise dans lequel celle-ci suggérait sous le point 83 que l'article 74 de la proposition de révision n°6030 [devenu désormais l'article 63] pourrait être complété par une disposition selon laquelle les membres de la Chambre des Députés ont le droit d'obtenir du Gouvernement les informations requises comme moyen essentiel de contrôle parlementaire. Plus loin sous ce même point, la Commission ajoute qu'« une disposition exigeant du Gouvernement qu'il fournisse des informations à la Chambre des Députés peut être limitée à certaines demandes d'informations, ou au contraire impliquer une obligation générale du Gouvernement d'informer la Chambre des Députés sur les matières qui lui sont soumises. »

Le Gouvernement estime dans son avis que le texte de l'article 63 proposé va beaucoup plus loin que la proposition de la Commission de Venise alors qu'il ne consacre non seulement le droit de la Chambre des Députés d'obtenir des informations de la part du Gouvernement sans pourtant préciser, tel que suggéré par la Commission de Venise, quels types d'informations peuvent être demandés, mais il étend ce droit même au-delà de simples informations en octroyant au Parlement le droit de demander également les documents détenus par le Gouvernement.

Le Gouvernement exprime ses réserves quant à la constitutionnalisation de ce nouveau moyen de contrôle parlementaire en ce qui concerne les « documents » détenus par le Gouvernement, alors surtout que le texte ainsi proposé ne contient pas la moindre précision, voire limite, quant à l'exercice de ce droit dans la pratique. Le Gouvernement estime que ce manque de précision conduira à des divergences de vues de part et d'autre au niveau de la mise en œuvre de ce droit et donc à d'innombrables discussions entre le pouvoir législatif et l'exécutif quant à la portée exacte de ce droit. Or, de l'avis du Gouvernement de telles limites existent.

Si le Constituant devait persister dans sa volonté d'instituer le droit de demander des documents de la part du Gouvernement en tant qu'instrument de contrôle parlementaire, le Gouvernement recommande, et le jugerait d'ailleurs fort utile, de limiter ce droit davantage au

niveau constitutionnel soit en y précisant les cas d'application et les conditions d'exercice de ce droit, soit de prévoir que ce droit s'exerce « sous réserve des limites prévues par la loi ». À défaut de procéder comme proposé, le Gouvernement suggère de compléter l'article par le bout de phrase « selon les conditions déterminées dans le Règlement de la Chambre des Députés », ce qui permettra de tracer le cadre de l'exercice de ce droit au niveau du Règlement de la Chambre.

Pour ce qui est du chapitre relatif au Conseil d'État, le Gouvernement marque son accord avec l'ensemble des dispositions y figurant.

d. Autres avis

Avis de l'Association de Soutien aux Travailleurs Immigrés (ASTI)

Par un avis daté au 12 octobre 2021, l'ASTI fait part de ses observations concernant trois des quatre volets de la révision de la Constitution, à savoir les propositions de révision n°7700, n°7755 et n°7777, mais s'abstient d'aviser la proposition n°7575 relative à la Justice.

L'association précise d'emblée qu'elle a décidé de s'autosaisir pour formuler non pas un avis juridique mais plutôt un avis politique par rapport aux différents aspects en lien avec le Vivre-ensemble. Elle considère que la méthode choisie par les partis soumissionnaires de diviser leur proposition en 4 parties et 4 projets de loi séparés ne facilite pas la tâche des organisations de la société civile qui ne disposent pas des moyens des grandes organisations pour pouvoir l'aviser. De même, le citoyen commun a beaucoup de difficultés à se retrouver dans les différents textes pour avoir une vue d'ensemble sur ce qui pourrait être la future Constitution du Luxembourg, laissant le flanc ouvert à des désinformations et à la manipulation de l'opinion publique.

L'ASTI comprend que les propositions visées sont le résultat d'un compromis politique entre les quatre principaux partis luxembourgeois, raison pour laquelle elles ne vont pas aussi loin que l'association l'aimerait, par exemple, en matière de participation citoyenne en général et des droits des ressortissants étrangers en particulier. Elle tient néanmoins à mettre en évidence des questions proches de ses préoccupations et à attirer plus particulièrement l'attention du Constituant sur deux dispositions des propositions n°7700 et n°7755 qui constitueraient un risque pour la cohésion du pays.

En ce qui concerne la proposition de révision n°7777, l'avis de l'ASTI se limite à l'analyse de deux articles. L'Association salue l'article 67 qui introduit le droit d'initiative législative citoyenne, tout en regrettant que ce droit soit exclusivement attribué aux électeurs de la Chambre des Députés, donc aux Luxembourgeois. Pour l'ASTI, il n'y aurait aucune contradiction entre accorder le nouveau droit d'initiative législative à tous les citoyens et maintenir le droit de vote législatif exclusivement réservé aux Luxembourgeois, car de toute façon, il appartiendra toujours aux députés – élus par les Luxembourgeois - de se prononcer sur les propositions présentées par les citoyens.

Enfin, l'ASTI se réjouit du nouvel article 68 qui propose de supprimer de la Constitution la condition d'électeur pour pouvoir participer à un référendum et ouvrirait ainsi la voie à la participation de tous les résidents aux consultations par référendum que la Chambre décidera de lancer.

IV. PRÉSENTATION DES CHAPITRES

Chapitre IV. - De la Chambre des Députés

Le chapitre consacré à la Chambre des Députés réorganise et modernise les dispositions existantes et renforce les pouvoirs du Parlement. Il est divisé en 5 sections (« De la représentation du pays » ; « De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés » ; « De l'adoption des lois » ; « Des autres attributions de la Chambre des Députés » ; « Du statut du député »).

Les dispositions ayant trait à notre parlement monocaméral sont largement modernisées et les pouvoirs de la Chambre étendus. Ainsi, le premier article (art. 50) est complété par la mention explicite des missions parlementaires (exercice du pouvoir législatif et du contrôle de l'action gouvernementale), tandis qu'un nouvel article (art. 63) énumère désormais les prérogatives dont disposent les élus aux fins d'exercer leurs missions. Il dispose notamment que le Gouvernement a le devoir de répondre aux questions des députés et accorde au Parlement un droit général à l'information afin de requérir les informations et documents nécessaires pour remplir ses missions.

Parmi les modifications, relevons les plus substantielles qui concernent l'introduction d'une initiative législative citoyenne et l'abaissement du seuil pour la mise en place d'une commission d'enquête parlementaire.

Les citoyens auront à leur disposition un instrument novateur de démocratie directe : un droit d'initiative législative. Ce nouvel outil permettra aux citoyens et à la société civile de soumettre des idées législatives de manière plus précise et contraignante que par la voie d'une pétition.

La Chambre des Députés doit instituer une commission d'enquête lorsqu'un tiers au moins des députés le demande, et non plus sur demande d'une majorité. Cet instrument de contrôle de l'action gouvernementale est donc considérablement renforcé.

Une autre modification, qui concerne les citoyens, vise les dispositions relatives aux référendums. En vue de rendre l'instrument du référendum plus flexible, la proposition de révision prévoit désormais un article dédié au référendum tout en élargissant son champ d'application au-delà du cercle actuel des électeurs, laissant à la loi spéciale, nécessaire pour chaque référendum, le soin de définir le champ d'application.

Exception au principe du renforcement des pouvoirs du Parlement : les députés ne seront plus autorisés à la fois à valider le résultat des élections législatives et à décider en dernier lieu sur les contestations. À l'avenir, il reviendra aux juges de la Cour constitutionnelle de statuer sur les recours éventuels contre les décisions afférentes de la Chambre des Députés.

En ce qui concerne les incompatibilités avec le mandat de député, la proposition de révision fait le choix d'une simplification du texte constitutionnel, en limitant l'énumération explicite des incompatibilités aux seules fonctions de membre du Gouvernement et de membre du Conseil d'État et en déléguant désormais la fixation des autres incompatibilités avec des emplois et fonctions publics à une loi adoptée à la majorité qualifiée. Ensuite, la proposition de révision facilitera une éventuelle extension des incompatibilités à d'autres mandats politiques en permettant cette extension également par une loi adoptée à la majorité qualifiée et non plus par une révision constitutionnelle.

La présente proposition accorde enfin à chaque membre du Parlement le droit constitutionnel de soumettre ses propres textes législatifs appelés « propositions de loi ». Actuellement, ce droit individuel n'est consacré que par le Règlement de la Chambre des Députés, c'est-à-dire par une base légale qui peut être modifiée à tout moment par majorité simple.

Les membres de la commission ont par ailleurs trouvé un consensus sur la nécessité d'inscrire l'obligation de vote aux élections législatives dans la Constitution, tout en précisant également que le vote doit être secret ; une précision qui fait actuellement défaut. Les autres dispositions ayant trait au système électoral et aux quatre circonscriptions restent pour l'instant inchangées.

L'article 56 vise à résoudre une contradiction apparente entre les articles 51(2) et 70 actuels en ce qui concerne l'autonomie de la Chambre à fixer elle-même son organisation matérielle et financière, en précisant la portée de l'autonomie fonctionnelle du Parlement.

Le nouveau texte fixe comme date de la première réunion en séance publique de la Chambre des Députés le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres. Cette modification correspond à la formulation retenue par la loi du 15 décembre 2017 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Le serment des députés est modernisé et le fonctionnement de la Chambre selon le système des sessions annuelles, y compris l'ouverture et la clôture par le Grand-Duc ou son représentant, est abolie. Afin d'éviter toute période de vide parlementaire, la Chambre siègera désormais en continu jusqu'à la première réunion de la Chambre des Députés issue des élections suivantes.

Dans la même logique, la possibilité de dissolution de la Chambre par le Grand-Duc est abolie, mais un article est désormais consacré à l'hypothèse d'élections anticipées. Celles-ci ne peuvent être fixées par le Grand-Duc que lorsque la Chambre des Députés, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement. Dans l'hypothèse de la démission du Gouvernement, le Grand-Duc demande l'assentiment de la Chambre des Députés - qui doit être donné à la majorité absolue de ses membres - avant de fixer des élections anticipées.

En ce qui concerne les missions de la Chambre des Députés, il a déjà été mentionné plus haut que la proposition de révision propose d'inscrire enfin les principales missions dans le texte constitutionnel, à savoir l'exercice du pouvoir législatif et le contrôle de l'action gouvernementale. Afin d'exercer ces missions prévues à l'article 50, le nouvel article 63 mentionne les principaux instruments et prérogatives parlementaires, dont le Règlement de la Chambre des Députés devra organiser l'exercice, tel que par exemple demander la présence d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement, d'adresser au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles celui-ci est tenu de répondre, ou de requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents.

La Commission a fait le choix de maintenir dans le corps du texte certaines dispositions inchangées ou quasiment inchangées relatives aux règles de fonctionnement interne de la Chambre des Députés, telles que la désignation de son Bureau, la subdivision ou encore le principe de l'indemnisation des députés. La présente proposition de révision intègre toutefois des précisions concernant les modalités de la prise de décision (non prise en compte des abstentions, majorité qualifiée).

Enfin, l'article 71 de la version initiale de la proposition de révision disposait que toute intervention de la « force publique » en dehors du territoire national devait être autorisée par la Chambre des Députés - terminologie qui ne se limite plus aux missions militaires, ni au personnel militaire. La Commission avait néanmoins opté pour l'intégration de cette prérogative importante de la Chambre des Députés à l'article spécifique sur la force publique. En conséquence, cette disposition déjà prévue à l'article 97*bis* de la proposition de révision n°7700 est retirée de la proposition de révision n°7777.

Chapitre V*bis*. – Le Conseil d'État

Actuellement, le Chapitre *Vbis* de la Constitution se limite à instituer le Conseil d'État et à définir ses principales attributions au sein de l'article 83*bis*. Ne comportant actuellement qu'un seul article composé de trois phrases, ce chapitre sera considérablement élargi en y intégrant plusieurs dispositions reprises de l'article 1^{er} de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Le nouveau chapitre comporte désormais deux articles, le premier ayant trait aux attributions du Conseil d'État et le second à son organisation en précisant que la détermination de son organisation et la manière d'exercer ses attributions est laissée à la loi (Art. 83*ter*).

En supplément des dispositions de l'article 83*bis* de la Constitution actuelle, le Conseil d'État figure également à l'article 59 actuel. Cet article, qui est devenu le paragraphe (4) de l'article 66 de la proposition de révision, a trait à la procédure d'adoption des lois et attribue au Conseil d'État la possibilité d'accorder une dispense du second vote constitutionnel pour les textes de loi adoptés en première lecture par la Chambre des Députés.

La proposition de révision dispose désormais que le Conseil d'État mentionne – dans son avis sur les projets et propositions de loi ainsi que sur les projets de règlement lui soumis – lorsque ces derniers sont contraires à la Constitution, aux traités internationaux, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, respectivement aux normes de droit supérieures. Il est également précisé que le Conseil d'État donne son avis – sauf les cas d'urgence à apprécier dans les limites de la loi par le Grand-Duc – sur les projets de règlement à prendre pour l'exécution des lois, des traités et des actes juridiques de l'Union européenne.

Dans la proposition de révision n°7777 - à l'opposé de la proposition de révision intégrale n°6030 – le chapitre relatif au Conseil d'État ne change pas de numérotation et ne devient pas un chapitre à part entière à cause des contraintes liées à la révision par blocs, respectivement par chapitres. Ce n'est que par la renumérotation de l'intégralité de la Constitution révisée et du texte coordonné en annexe de la présente proposition que le chapitre relatif au Conseil d'État devient un chapitre à part entière (nouveau Chapitre VI). Ceci illustre mieux la place du Conseil d'État dans l'organisation institutionnelle ainsi que son indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs dans son rôle de gardien de l'État de droit et de conseiller des autorités politiques.

Sa place dans l'organisation institutionnelle est par ailleurs précisée par la nouvelle disposition intégrée au dernier paragraphe de l'article 83*bis*. Tandis que l'actuelle Constitution donne au seul Gouvernement la possibilité de déférer « *toutes autres questions* » au Conseil d'État, le paragraphe 5 de l'article 83*bis* prévoit que désormais la « *Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions* » selon les modalités à déterminer par la loi.

Il s'agit d'une nouvelle étape dans une évolution marquée notamment par l'adoption de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'État, puis de l'article 32(2) de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État.

Bien que l'article 19 énonçait encore sous (1) que les « *rapports du Conseil d'Etat (...) avec la Chambre des députés ont lieu, sauf les cas d'extrême urgence, par l'intermédiaire du Premier Ministre* », il introduisait néanmoins sous (2) une possibilité de communication directe dans quelques cas spécifiques (amendements et avis y relatifs). Suite à l'adoption de l'article 32(2) de la loi de 2017, les « *rapports du Conseil d'Etat avec la Chambre des Députés en matière législative ont [désormais] lieu par l'intermédiaire des présidents des deux institutions* ».

Le droit de la Chambre des Députés de pouvoir déférer – à l'image du Gouvernement - « *toutes autres questions* » au Conseil d'État constitue une modification importante qui consacre désormais une relation directe entre la Chambre des Députés et le Conseil d'État dans la Constitution.

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 1

Chapitre IV. - De la Chambre des Députés

L'intitulé du chapitre IV est inchangé par rapport à la Constitution actuelle, mais la proposition de révision propose une nouvelle structuration des articles et une subdivision du chapitre en 5 sections.

Section 1^{re}. - De la représentation du pays

Article 50

L'article 50 reprend en substance l'article 50 de la Constitution actuelle. La disposition est complétée, d'une part, par une mention explicite du pouvoir législatif que détient la Chambre des Députés, et d'autre part, par la mention que la Chambre contrôle le Gouvernement. Il est en effet logique de faire figurer le contrôle du Gouvernement dans l'article qui définit les missions de la Chambre des Députés.

L'alinéa 2 a trait à l'interdiction du mandat impératif.

Le terme « *commettants* » vise non seulement les électeurs, mais englobe également les partis politiques, voire les groupes de pression qui entendent faire infléchir en leur faveur les choix législatifs de la Chambre des Députés. Le choix rédactionnel implique ainsi que le député n'a pas à recevoir de quelconques instructions ni de la part des citoyens qui l'ont élu, ni d'aucun groupe d'intérêts, ni de la part des instances de son parti, nonobstant la discipline qui joue normalement au sein d'un groupe parlementaire, voire de la majorité gouvernementale.

Article 51

L'article 51 reprend le libellé des paragraphes 3 à 6 de l'article 51 de la Constitution actuelle.

Le paragraphe 3 est complété par une disposition qui consacre le vote obligatoire. Cet ajout fait suite à une observation de la Commission de Venise qui, dans son avis du 14 mars 2019, préconise de prévoir le vote comme un devoir au niveau constitutionnel, alors qu'actuellement le vote obligatoire est prévu par la loi. La disposition est inspirée de la Constitution belge qui, dans son article 62 dispose : « (...) Le vote est obligatoire et secret. (...) ».

Il est entendu que le terme « modalités » couvre les excuses et les exceptions admises par la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Le paragraphe 2 reproduit la disposition de l'article 56 de la Constitution actuelle.

Article 52

L'article 52 regroupe, dans les paragraphes 1^{er} et 2, les dispositions de l'article 52 de la Constitution actuelle, en les reformulant et en supprimant la référence à la jouissance des droits civils et politiques.

La teneur de l'article 53 de de la Constitution actuelle est remplacée par une disposition générale, au paragraphe 3, renvoyant à la loi ordinaire pour déterminer les cas où le juge aura compétence de priver un citoyen du droit de vote, que ce soit en matière pénale ou civile.

Article 53

L'article 53 reprend en partie le paragraphe 1^{er} de l'article 54 de la Constitution actuelle, mais n'en garde que l'incompatibilité du mandat de député avec celui d'être membre du Gouvernement ou d'être membre du Conseil d'État. Plutôt que d'énumérer plusieurs fonctions au sein de la fonction publique jugées incompatibles avec le mandat de député dans la Constitution, l'article laisse cette mission à la loi. Ainsi, l'alinéa 2 prévoit que l'incompatibilité s'applique aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée et que l'incompatibilité peut être étendue, toujours par une loi adoptée à la majorité qualifiée, à d'autres mandats politiques.

Article 54

Le paragraphe 1^{er} de l'article 54 reprend les dispositions de l'article 58 de la Constitution actuelle qui est, sauf quelques adaptations rédactionnelles mineures, resté inchangé depuis la Constitution de 1848.

Le paragraphe 2 reprend la disposition du paragraphe 3 de l'article 54 de la Constitution actuelle. Le texte figure dans la Constitution depuis la révision du 15 mai 1948 et ne donne pas non plus lieu à observation.

Le paragraphe 3 reprend, en le reformulant, le libellé du paragraphe 2 de l'article 54 de la Constitution actuelle.

Section 2. - De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés

Article 55

Le paragraphe 1^{er} a trait à la vérification des pouvoirs, actuellement inscrite au paragraphe 1^{er} de l'article 57 de la Constitution actuelle.

Le libellé selon lequel « La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections » correspond à la formulation telle que retenue par la loi du 15 décembre 2017 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

La formulation présente l'avantage de fixer une date précise.

En cas d'urgence, la Chambre « sortante » pourra toujours se réunir avant la date de réunion d'office de la Chambre nouvellement élue.

La question de savoir qui convoque la Chambre des Députés est réglée au niveau du Règlement de la Chambre des Députés. Dans un système dans lequel la continuité de la Chambre des Députés est assurée, il appartient aux instances de l'ancienne Chambre, en l'occurrence la Conférence des Présidents, de convoquer la Chambre nouvellement élue.

Le paragraphe 2 a trait au constat ultérieur de la perte du mandat en cours de législature.

Le paragraphe 3 prévoit que les recours seront portés devant la Cour constitutionnelle.

Les termes « ces décisions » visent aussi bien les décisions prises sur base du paragraphe 1^{er} que du paragraphe 2. Cette disposition vise à pallier une lacune du régime actuel de la validation des élections à la Chambre des Députés. Dorénavant, le Parlement continuera de procéder à la vérification des pouvoirs de ses membres, mais sous le contrôle de la Cour constitutionnelle, instance indépendante et impartiale.

Le paragraphe 4 reprend la disposition du paragraphe 2 de l'article 57 de la Constitution actuelle.

La disposition du paragraphe 5 permet d'éviter un vide institutionnel entre la cessation des fonctions de l'ancienne Chambre et l'entrée en fonction de la nouvelle Chambre.

Article 56

Alors que l'article 70 de la Constitution actuelle prévoit que : « *La Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions* », il est proposé de compléter ce libellé afin de préciser sa portée en incluant l'organisation matérielle et financière y compris le statut du personnel. La commission estime que la séparation des pouvoirs, principe essentiel de l'État de droit démocratique, ne saurait être garantie sans la nécessaire autonomie fonctionnelle de la Chambre des Députés.

Un arrêt de la Cour administrative du 12 mai 2015 a ébranlé très sérieusement la situation juridique générale de la Chambre par une interprétation limitative des articles 70 et 51 de la Constitution. En effet, la Cour a estimé que le Règlement de la Chambre devait se limiter aux missions constitutionnelles et politiques de la Chambre (voter des lois, enquêtes parlementaires...) alors que « *son organisation matérielle, englobant celle de fonctionner moyennant du personnel, relève par contre du domaine de la loi* ».

Or, l'application conséquente de cette idée centrale de l'arrêt entraînerait une paralysie totale de la Chambre et menacerait l'autonomie fonctionnelle du parlement, et donc l'indépendance du premier pouvoir. La Chambre doit pouvoir gérer son budget, ses marchés et son personnel de façon indépendante sans interférence d'une autre institution.

La commission estime que cette approche correspond aussi à l'esprit de la Constitution actuelle. Notre droit constitutionnel s'inspire, pour des raisons historiques évidentes, du droit belge et la filiation entre certains articles est évidente. Ainsi, à l'instar de notre article 70, l'article 60 de la Constitution belge garantit l'indépendance des assemblées en disposant que « *chaque Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions* ». Sur cette base, les chambres du parlement belge arrêtent leur règlement respectif, qui donne notamment au Bureau de la Chambre des représentants une compétence générale de gestion de la Chambre, y compris en ce qui concerne le statut, les nominations et les révocations du personnel.

La Constitution luxembourgeoise « libérale » du 9 juillet 1848 avait repris le texte de la Constitution belge de 1831 (Art. 71 : « *La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.* »). Afin de permettre au pouvoir exécutif de contrôler le fonctionnement interne du parlement, la Constitution « autoritaire » du 27 novembre 1856 disposait dans son article 70 : « *La loi règle le mode suivant lequel l'Assemblée des Etats exerce ses attributions.* » En 1868, le libellé « libéral » de 1848 fut à nouveau repris. Il n'a pas changé depuis lors et devrait être interprété dans le sens adopté par le parlement belge, tel que cité plus haut.

Le libellé proposé par la Commission permet en outre d'éviter une interprétation conflictuelle des articles 70 et 51 actuels, qui n'a d'ailleurs pas lieu d'être. En effet, la genèse de l'article 51(2) indique clairement que la loi y visée est la loi électorale et que le terme « organisation de la Chambre » doit être compris comme voulant dire « composition ou désignation de la

Chambre ». L'article 51(2) ne concerne dès lors pas l'organisation interne, celle-ci étant réglée par le seul article 70.

Selon l'alinéa 2, au regard du principe de la séparation des pouvoirs, le pouvoir d'exécution des lois concernant la Chambre des Députés est relégué au Règlement de la Chambre des Députés qui « *détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation* ».

Article 57

L'article 57 reprend, en la reformulant, la disposition de l'article 60 de la Constitution actuelle.

Article 58

L'article 58 reprend textuellement la disposition de l'article 61 de la Constitution actuelle.

Article 59

Les deux premiers alinéas de l'article 59 reprennent le contenu de l'article 62 de la Constitution actuelle en disposant que le quorum de présence exigé pour pouvoir prendre des décisions, résolutions ou motions est donné lorsque la majorité de l'ensemble des députés est présente et que les votes de la Chambre des Députés interviennent à la majorité des suffrages.

Aux alinéas 2 et 3, conformément à la recommandation du Conseil d'État, il est proposé de retenir outre le concept de « résolution », en tant qu'expression de volonté politique, celui de « décision », en tant qu'acte juridiquement obligatoire.

La deuxième phrase de l'alinéa 2 entérine la pratique selon laquelle les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

Les deux dernières phrases de l'alinéa 2 reprennent le texte de l'alinéa 3 de l'article 65 de la Constitution actuelle relatif au vote par procuration.

L'alinéa 3 détermine les conditions de la majorité qualifiée exigée pour l'adoption des lois identifiées comme telles par la Constitution. La majorité qualifiée est définie comme majorité renforcée, qui exige la réunion d'au moins deux tiers des voix des députés composant la Chambre, tout en n'autorisant pas le vote par procuration.

Article 60

L'article 60 reprend l'alinéa 4 de l'article 72 de la proposition de révision n°6030, qui complète l'article précédent par l'hypothèse où la Chambre des Députés désigne par un vote secret des personnes pour des mandats déterminés, hypothèse où la règle de la majorité relative s'applique.

Article 61

L'article 61 supprime le principe de la dissolution de la Chambre des Députés, actuellement inscrit à l'article 74, au profit d'une approche basée sur un régime d'élections anticipées. Cette règle a l'avantage de ne pas créer un vide institutionnel après la dissolution de la Chambre des Députés jusqu'à la mise en place du nouveau Parlement après les élections.

Le texte, qui s'inspire de la Constitution belge, vise deux hypothèses : le rejet d'une motion de confiance ou l'adoption d'une motion de censure, d'une part, et la démission du Gouvernement, d'autre part. Dans la première hypothèse, le Chef de l'État a le droit de fixer des élections anticipées, sans toutefois être obligé de le faire. Il faut qu'il existe un événement majeur pour procéder à des élections anticipées afin d'éviter que le Gouvernement puisse fixer à un moment propice de nouvelles élections. Dans la deuxième hypothèse, le Chef de l'État fixe des élections anticipées lorsqu'une majorité absolue des membres de la Chambre des Députés s'est exprimée en faveur de nouvelles élections. Cette façon de procéder se justifie au regard de l'importance du vote.

Le délai de quarante-huit heures entre le vote de la motion de confiance et de méfiance et le dépôt de la motion prévu par la Constitution belge n'est pas repris par la Commission, mais rien n'empêche qu'un « délai de réflexion » soit, le cas échéant, inscrit dans le Règlement de la Chambre des Députés.

Dans un souci de sécurité juridique, l'alinéa 2 dispose que les nouvelles élections devront être organisées au plus tard dans les trois mois à compter du jour de la décision afférente du Chef de l'État, tandis que la dernière phrase exclut la possibilité de fixer des élections anticipées pendant l'état de crise.

Article 62

L'article 62 reprend l'article 80 de la Constitution actuelle tout en se limitant au droit d'accès et au droit d'être entendu des membres du Gouvernement.

Article 63

Conformément à la recommandation du Conseil d'État, la disposition de l'article 80 actuel est complétée par un nouvel article énonçant les instruments dont dispose la Chambre des Députés vis-à-vis du Gouvernement pour exercer ses missions. Il est formulé en ce sens qu'il consacre le rôle actif de la Chambre des Députés. Ces instruments sont, à l'évidence, indispensables pour permettre à la Chambre des Députés d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement. Certains de ces instruments, telle la possibilité de demander la présence des membres du Gouvernement, revêtent également une importance dans le cadre de la mission de la Chambre des Députés de faire la loi.

Un lien est établi entre ces instruments et l'exercice des missions de la Chambre des Députés prévues à l'article 50 qui mentionne désormais le contrôle de l'action du Gouvernement.

Section 3. - De l'adoption des lois

Article 64

Aux termes de l'article 47 de la Constitution actuelle, le Grand-Duc adresse à la Chambre les propositions ou projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption. Le même article prévoit que la Chambre a le droit de proposer au Grand-Duc des projets de loi.

Or, il s'avère que dans les faits, les projets de loi élaborés par les départements ministériels sont soumis à l'approbation du Conseil de Gouvernement qui autorise le ministre en charge du projet d'entamer la procédure législative. Le ministre concerné est autorisé par arrêté grand-ducal à déposer le projet à la Chambre des Députés.

Les amendements ultérieurs, proposés par le Gouvernement et modifiant même d'une manière substantielle le projet de loi, sont transmis directement à la Chambre sans passer par une autorisation du Grand-Duc.

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

Ainsi, pour clarifier les dispositions constitutionnelles en relation avec l'initiative législative et pour les adapter à la pratique en cours, l'article 64 attribue un droit d'initiative sous forme de « projet de loi » au Gouvernement.

Article 65

En complément de l'article 64, l'article 65 accorde dorénavant le droit d'initiative sous forme de « proposition de loi » à chacun des membres de la Chambre des Députés et non plus à la « Chambre des Députés ».

Article 66

Depuis la révision du 12 mars 2009 de l'article 34 de la Constitution actuelle qui a supprimé la sanction grand-ducale, la plénitude de la fonction législative appartient au Parlement. Le libellé du paragraphe 1^{er} – modification de l'article 46 actuel - reflète ce changement en disposant que les lois sont adoptées par la Chambre des Députés.

Le paragraphe 2 reprend l'article 66 de la Constitution actuelle. Le droit d'amender un texte qui est soumis à la Chambre comprend la faculté d'en amender les articles ainsi que les amendements y apportés, le cas échéant, par les auteurs, tout comme le droit d'en diviser les articles, sans que ces précisions doivent obligatoirement continuer à figurer de façon explicite dans la Constitution.

Le paragraphe 3 reprend l'article 65 de la Constitution actuelle. Le vote sur l'ensemble de la loi est toujours un vote nominal permettant de contrôler effectivement la décision de chaque député dans le but d'assurer la publicité des votes. Ce vote n'est pas nécessairement un vote par appel nominal pour lequel le député doit s'exprimer à haute voix. Le mode généralement retenu est celui du vote nominatif par voie électronique.

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

Le paragraphe 4 reprend l'article 59 de la Constitution actuelle.

Section 4. - Des autres attributions de la Chambre des Députés

Article 67

L'article 67 a trait à l'instrument de l'initiative législative citoyenne en énumérant les conditions dans le texte constitutionnel, à savoir une proposition motivée, présentée par cent vingt-cinq électeurs et soutenue par douze mille cinq cents électeurs.

L'idée d'introduire un tel instrument dans notre législation remonte au programme gouvernemental de 1999. En 2004, le projet de loi n°5132 relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum visait à introduire dans notre système politique l'idée de l'initiative populaire. Or, dans son avis du 12 octobre 2004 (doc. parl. 5132⁵ et 3762¹), le Conseil d'Etat s'y était opposé au motif que „toute initiative populaire en matière législative nécessite la modification préalable de la Constitution“.

Par la suite, la Chambre des Députés avait tenu en suspens le projet de loi relatif à l'initiative populaire en matière législative en exprimant le souhait d'établir la base constitutionnelle permettant l'adoption de ce dispositif. Dans ce sens, une disposition relative à l'initiative populaire a été insérée dans la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. n° 6030/00). À la suite du vote d'un amendement parlementaire (doc. par n° 6030/14), la formule « initiative populaire » a été abandonnée au profit de l'expression « proposition motivée aux fins de légiférer ».

Dans le cadre du processus de réforme « par bloc » du texte fondamental, les auteurs de la proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution ont proposé d'inscrire la proposition motivée aux fins de légiférer à l'article 67.

L'exercice du droit d'initiative législative relève de la loi.

Article 68

L'article 51, paragraphe 7, de la Constitution actuelle, qui prévoit le recours au référendum, n'admet cette possibilité, d'après l'avis du Conseil d'État du 18 janvier 2005 au sujet du référendum dans le contexte de la procédure d'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, que pour les « seuls électeurs valablement inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives ».

Le principe de la démocratie représentative étant à la base de notre démocratie parlementaire, le recours à la démocratie directe est complémentaire. Le référendum est une procédure exceptionnelle à laquelle on recourt par une loi spéciale qui en fixe les conditions et les effets.

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

Article 69

L'article 69 reprend l'article 64 de la Constitution actuelle en le complétant par une disposition nouvelle qui prévoit l'institution d'une commission d'enquête à la demande d'un tiers des députés. Cette disposition renforce les pouvoirs de contrôle parlementaire. Elle est inspirée

de la Loi fondamentale allemande qui prévoit une disposition similaire dans son article 44¹, ainsi que de l'article 226² de la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans son avis du 23 février 2010 relatif à la proposition de loi qui est devenue la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, le Conseil d'État avait mis en exergue le bien-fondé de ce droit d'enquête dans les termes suivants : « L'enquête parlementaire est un instrument au service des représentants du peuple. Son utilité est incontestable. Il permet à la Chambre d'exercer en toute indépendance un contrôle sur le fonctionnement de l'Etat, tant au niveau institutionnel qu'administratif et de clarifier des situations que le Parlement estime appropriées d'instruire, dans le cadre de sa mission de veiller aux intérêts généraux du pays (article 50 de la Constitution). »

La Commission partage l'avis du Conseil d'État en ce que la commission d'enquête est un outil permettant à la Chambre des Députés d'exercer sa mission de contrôle, mission déjà renforcée par la création de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire (COMEXBU) et de la Cour des Comptes. La commission d'enquête est un moyen d'évaluation des politiques publiques qui renforce les pouvoirs de la Chambre.

Il est précisé que l'objet de la commission d'enquête est défini par l'article 1^{er} de la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires qui dispose que « L'enquête ne peut porter que sur une question d'intérêt public, à l'exception de toute question d'ordre individuel ou privé. ». Une commission d'enquête a pour objet de recueillir des éléments d'information afin d'éclaircir une situation ou thématique spécifique afin d'aboutir à une meilleure compréhension de la problématique, d'explorer d'éventuelles questions de responsabilité, d'en pouvoir tirer des conclusions et d'adopter le cas échéant des recommandations visant à améliorer l'action publique.

Pour respecter le principe de la séparation des pouvoirs, une enquête parlementaire ne peut pas être menée sur les mêmes faits faisant déjà l'objet d'une procédure judiciaire. Elle ne devrait pas nos plus se substituer aux commissions instituées pour le contrôle ou l'évaluation régulière de l'action publique, tel que la COMEXBU. Enfin, les dispositions réglant l'organisation et le fonctionnement des commissions d'enquête de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, qui seront revues, veilleront à écarter le recours abusif à cet instrument exceptionnel.

Article 70

L'article 70 reprend sous une forme modifiée les modalités de recevabilité des pétitions adressées à la Chambre qui se trouvent inscrites à l'article 67 de la Constitution actuelle. Plutôt que de lier, comme le fait ledit article 67, ces conditions de recevabilité à des interdictions, la disposition de l'article 70 fait abstraction des questions procédurales et retient la prérogative de la Chambre de recevoir ces pétitions, tout en renvoyant pour le détail à son Règlement.

¹„(1) Der Bundestag hat das Recht und auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder die Pflicht, einen Untersuchungsausschuß einzusetzen, der in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise erhebt. Die Öffentlichkeit kann ausgeschlossen werden.“

² Cf. TFUE, art. 226, premier alinéa:

« Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Parlement européen peut, à la demande d'un quart des membres qui le composent, constituer une commission temporaire d'enquête pour examiner, sans préjudice des attributions conférées par les traités à d'autres institutions ou organes, les allégations d'infraction ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union, sauf si les faits allégués sont en cause devant une juridiction et aussi longtemps que la procédure juridictionnelle n'est pas achevée. »

Article 71

Cette proposition, qui tient compte d'une revendication formulée lors de la consultation citoyenne, part de la prémisse que le Médiateur est une émanation de la Chambre des Députés et ne constitue pas une institution au même titre que le Conseil d'État par exemple. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'évoquer ses attributions et ses règles de fonctionnement dans le texte constitutionnel.

La dénomination « Ombudsman » vise à éviter toute confusion avec les médiateurs privés œuvrant dans des domaines divers.

L'ancrage constitutionnel de la fonction de l'Ombudsman rend impossible son abrogation par la voie législative.

Section 5. - Du statut du député

Article 72

L'immunité parlementaire comprend les « prérogatives qui mettent les parlementaires à l'abri des poursuites judiciaires, en vue d'assurer le libre exercice de leur mandat »³.

L'immunité parlementaire comporte deux volets, à savoir l'irresponsabilité (article 72) et l'inviolabilité (article 73), dispositions qui reprennent les articles 68 et 69 de la Constitution actuellement en vigueur.

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

L'exercice des fonctions parlementaires telles que définies par la Constitution et d'autres textes, dont le Règlement de la Chambre des Députés, vise en particulier le pouvoir législatif et le contrôle du Gouvernement. Les fonctions parlementaires étant évolutives dans le temps, elles couvrent entre-temps aussi les missions à l'étranger des parlementaires au sein des Assemblées interparlementaires respectivement les réunions internationales bilatérales, de même que le dialogue avec les citoyens et l'information du public sur les travaux parlementaires.

Sont couvertes les opinions exprimées de manière orale ou écrite (discours, amendements, propositions de loi, motions, résolutions, questions parlementaires, interpellations, etc.), y inclus dans les documents officiels (procès-verbaux des réunions de commission, documents parlementaires, compte rendu des séances plénières, ...).

Les communiqués et les conférences de presse faits au nom d'une commission ou d'un autre organe du Parlement tombent également dans le champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire.

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

³ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 2003.

exemple lors d'une interview ou d'une table ronde à la radio, à la télévision ou dans la presse, sur les réseaux sociaux ou encore sur la tribune du congrès d'un parti politique.

À noter que la Chambre du Conseil de la Cour d'appel⁴ a retenu en 2019 une interprétation large de l'article 68 de la Constitution actuellement en vigueur consacrant l'irresponsabilité parlementaire. Aux termes dudit arrêt, « *Il convient de donner une interprétation large au terme « opinions » de l'article 68 de la Constitution. Cet article couvre la formulation de questions écrites ou orales.*

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

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

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

En revanche, dès que le député agit dans une autre qualité que celle spécifiquement visée par l'article 72, l'irresponsabilité parlementaire devient inopérante⁵.

Ainsi, les députés qui exercent encore un autre mandat électif ne sauraient se prévaloir de la protection de l'article 72 pour des opinions émises dans l'exercice de cet autre mandat⁶. De même, les actes qui n'ont rien à voir avec les votes ou les opinions exprimés, tels des actes de violence ou des coups et blessures, ne sont pas visés par l'irresponsabilité parlementaire⁷.

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

L'irresponsabilité parlementaire n'est toutefois pas absolue⁸. Ainsi, le député qui commettrait un crime relevant de la compétence de la Cour Pénale Internationale reste individuellement responsable et peut être puni conformément au Statut de la Cour. De même, le député peut faire l'objet d'une mesure disciplinaire prévue au Règlement de la Chambre des Députés pour des paroles prononcées en séance publique.

Article 73

L'article 73 constitue le deuxième volet de l'immunité parlementaire, à savoir l'inviolabilité parlementaire. Il reprend l'article 69 de la Constitution actuellement en vigueur, sauf à ne plus mentionner les sessions parlementaires, une précision qui n'est plus nécessaire du fait qu'il n'y aura plus de sessions.

À l'exception des cas visés par l'article 72, - couverts par l'irresponsabilité parlementaire et visant les votes et opinions exprimés dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, - un député peut être poursuivi en matière pénale. Sauf le cas de flagrant délit, l'arrestation d'un député est soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés amenée ainsi à trancher si une mesure d'arrestation d'un de ses pairs est justifiée. En revanche, une autorisation de la

⁴ Arrêt n°494/19 de la Chambre du Conseil de la Cour d'appel du 28 mai 2019.

⁵ Doc. parl. 4939 - Proposition de révision de l'article 68 de la Constitution.

⁶ Conseil d'Etat, *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Luxembourg, 2006, p. 251.

⁷ Doc. parl. 4939².

⁸ Doc. parl. 4939²

Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté.

Quant au cas de flagrant délit qui, dans le texte actuellement en vigueur, fait déjà exception à la règle de l'immunité parlementaire, il est maintenu dans le texte proposé. Cette disposition a toujours été motivée par la nécessité pour la justice d'intervenir afin d'éviter la disparition d'éléments de preuve.⁹

Article 74

L'article 74 reprend l'article 75 de la Constitution actuelle et a trait au principe de l'indemnisation des députés. Les frais de déplacement, simple détail financier, sont retirés du libellé constitutionnel car ils revêtent une importance secondaire.

Art. 2

Chapitre Vbis. - Du Conseil d'Etat

Article 83bis

L'article 83*bis* reprend, en le complétant, l'alinéa 1^{er} de l'article 83*bis* de la Constitution actuelle.

Le Conseil d'État doit son existence à la Constitution de 1856 et à la volonté du Roi Grand-Duc de créer, « à côté du Gouvernement, un conseil appelé à délibérer sur les projets de loi et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur les contestations concernant la légalité des arrêtés et règlements généraux ; à régler les conflits d'attribution et les questions du contentieux administratif ; et à donner son avis sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Roi Grand-Duc ou par les lois ». Dépouillé de ses fonctions juridictionnelles lors de la révision constitutionnelle du 12 juillet 1995, le Conseil d'État se présente aujourd'hui comme un organe consultatif appelé à se prononcer notamment sur les projets et propositions de loi ainsi que sur les projets de règlement grand-ducal.

En matière législative, son intervention consultative consiste à :

- vérifier la conformité des projets et propositions de loi avec la Constitution, les traités internationaux, les actes juridiques de l'Union européenne et les principes généraux du droit (contrôle *ex ante*) ;
- contrôler la qualité légistique des textes engagés dans la procédure ;
- émettre une opinion générale sur le bien-fondé de la démarche sous-jacente aux projets et propositions de loi lui soumis et sur la cohésion des textes en projet avec le cadre légal en place.

En matière réglementaire, les avis du Conseil d'État sont émis dans la même optique, tout en incluant en plus un contrôle de la légalité des textes réglementaires en projet. Le Conseil d'État n'est toutefois appelé à se prononcer que si le pouvoir exécutif n'entend pas adopter le projet de règlement grand-ducal en invoquant l'urgence, dans les cas où la loi n'exige pas de consultation obligatoire du Conseil d'État.

⁹ Doc. parl. 4285 - Proposition de révision de l'article 69 de la Constitution.

Tant en matière législative qu'en matière réglementaire, le Conseil d'État peut faire accompagner ses avis d'un contre-projet de texte.

Le Conseil d'État peut encore être sollicité à émettre un avis de principe sur des questions lui soumises par le Gouvernement avant qu'il ne soit saisi de la part de celui-ci d'un projet de loi ou de règlement en due forme.

Enfin, le Conseil d'État peut appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à apporter à des textes normatifs existants, et le Gouvernement peut lui demander de préparer un projet de loi ou de règlement s'il y a accord sur le principe.

Les modifications apportées à l'article 83*bis* actuel visent donc en premier lieu à y intégrer plusieurs dispositions relatives aux attributions reprises de l'article 1^{er} de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État.

Enfin, tandis que l'actuel article 83*bis* donne au seul Gouvernement la possibilité de déférer « *toutes autres questions* » au Conseil d'État, le paragraphe 5 du nouvel article 83*bis* prévoit que désormais la Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent lui déférer « *toutes autres questions* » selon les modalités à déterminer par la loi.

Article 83ter

L'article 83*ter* reprend l'alinéa 2 de l'article 83*bis* de la Constitution actuelle.

Art. 3

1.

Le point 1 fixe l'entrée en vigueur de la loi au premier jour du sixième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Il est proposé d'opter pour un délai suffisamment long pour permettre de procéder à toutes les modifications législatives qui s'imposent.

2.

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

3.

Dans un souci de sécurité juridique, le point 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'État - reste inchangée et il n'y a pas lieu de procéder à de nouvelles élections ou de nouvelles nominations.

Art. 4

Suite aux votes des trois propositions de révision n^{os} 7575, 7700 et 7755 et à la présente proposition de révision, l'article 4 vise à renuméroter les articles de la Constitution et d'adapter les renvois.

Par ailleurs, il est inséré une annexe à la proposition de révision qui reprend le texte coordonné renuméroté de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg

VI. Texte coordonné proposé par la Commission des Institutions et de la Révision 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°7777 dans la teneur qui suit :

PROPOSITION DE REVISION

des chapitres IV et Vbis de la Constitution

Art. 1^{er}. Le chapitre IV de la Constitution est libellé comme suit :

« Chapitre IV.- De la Chambre des Députés

Section 1^{re}. – De la représentation du pays

Art. 50. La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif. Elle contrôle l'action du Gouvernement.

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

Art. 51. (1) La Chambre se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

Le vote est obligatoire et secret. Ses modalités sont déterminées par la loi.

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

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

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

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

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

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

Art. 52. (1) Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans.

(2) Pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

Art. 53. Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'Etat.

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

déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

Art. 54. (1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

Section 2. – De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés

Art. 55. (1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.

(2) Il appartient à la Chambre des Députés de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député en raison de la survenance, en cours de mandat, d'une cause d'inéligibilité au sens de l'article 52 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 53.

(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour Constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.

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

(5) La réunion en séance publique de la Chambre des Députés issue des élections au sens du paragraphe 1^{er} fait cesser les fonctions de la Chambre des Députés issue des élections précédentes.

Art. 56. La Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ainsi que son organisation matérielle et financière, y compris le statut de ses fonctionnaires.

Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.

Art. 57. La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.

Art. 58. Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement.

Art. 59. La Chambre des Députés ne peut prendre de décision, résolution et motion qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute décision, toute résolution, toute motion est prise à la majorité des suffrages. Les

abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les décisions et les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Art. 60. Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

Art. 61. Le Grand-Duc ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre des Députés, à la majorité de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement.

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

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

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

Art. 62. Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.

Art. 63. Aux fins d'exercer les missions prévues à l'article 50, la Chambre des Députés peut :

- 1° demander la présence d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement ;
- 2° adresser au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles le Gouvernement est tenu de répondre ;
- 3° requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ;
- 4° adopter une motion de confiance ou de censure à l'égard du Gouvernement.

L'exercice de ces prérogatives est organisé par le Règlement de la Chambre des Députés.

Section 3. – De l'adoption des lois

Art. 64. Le Gouvernement dépose à la Chambre des Députés des projets de loi.

Art. 65. Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.

Art. 66. (1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés.

(2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.

(3) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.

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

(4) Toutes les lois sont soumises à un second vote, à moins que la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, n'en décide autrement. Il y aura

un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes.

Section 4. – Des autres attributions de la Chambre des Députés

Art. 67. La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.

La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative.

Art. 68. La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à déterminer par la loi.

Art. 69. La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.

Art. 70. La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement.

Art. 71. L'Ombudsman est nommé par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 59, alinéa 3.

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

Section 5. – Du statut du député

Art. 72. 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. 73. A l'exception des cas visés par l'article 72, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.

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

Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.

Art. 74. Les députés touchent une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi. »

Art. 2. Le chapitre *Vbis* de la Constitution est libellé comme suit :

« Chapitre *Vbis* – Du Conseil d'Etat

Art. 83bis. Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés.

S'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis.

Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.

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

La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi.

Art. 83ter. L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi. »

Art. 3.

- (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. »

Art. 4.

Les articles de la Constitution révisée, conformément à la loi du JJMMAAAA portant révision du chapitre VI de la Constitution, à la loi du JJMMAAAA portant révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII, à la loi du JJMMAAAA portant révision du chapitre II de la Constitution, et à la présente loi, sont renumérotés, et les renvois sont adaptés, tout en remplaçant les termes « dans les conditions de l'article 113, alinéa 2, de la Constitution » par ceux de « à la majorité qualifiée ». Le texte figurant en annexe à la présente loi constitue le texte de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg.

Annexe : Texte coordonné de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg

Constitution du Grand-Duché de Luxembourg

Chapitre 1^{er}. - De l'Etat, de son territoire et de ses habitants

Section 1^{re}. – De l'Etat, de sa forme politique et de la souveraineté

Art. 1^{er}.

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 131, 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 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 droits et libertés

Section 1^{re}. – De la nationalité et des droits politiques

Art. 9.

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

Art. 10.

(1) Les Luxembourgeois jouissent de la plénitude des droits politiques qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois.

(2) Sans préjudice de l'article 64, la loi peut conférer l'exercice de droits politiques à des non-Luxembourgeois.

Art. 11.

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

Section 2. – Des droits fondamentaux

Art. 12.

La dignité humaine est inviolable.

Art. 13.

(1) Toute personne a droit à son intégrité physique et mentale.

(2) Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains et dégradants.

La peine de mort ne peut pas être établie.

Art. 14.

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Section 3. – Des libertés publiques

Art. 15.

(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

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

(2) Nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles.

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

L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes.

(4) Toute personne a le droit de fonder une famille.

Toute personne a droit au respect de sa vie familiale.

(5) Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. Son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a droit à la protection, aux mesures et aux soins nécessaires à son bien-être et son développement.

(6) Toute personne handicapée a le droit de jouir de façon égale de tous les droits.

Art. 16.

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. 17.

(1) La liberté individuelle est garantie.

(2) Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une décision de justice motivée, qui doit être notifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les vingt-quatre heures.

(4) Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

Toute personne doit être informée sans délai des raisons de son arrestation ou de la privation de sa liberté, des accusations portées contre elle et des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté.

Art. 18.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit portée devant la juridiction prévue par la loi.

Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne.

Art. 19.

Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

Art. 20.

Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

Art. 21.

Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi.

Art. 22.

Aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, qui en détermine la formule.

Art. 23.

La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 24.

La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 25.

Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.

Art. 26.

Le droit d'association est garanti. Son exercice est régi par la loi qui ne peut pas le soumettre à autorisation préalable.

Art. 27.

Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

Art. 28.

Les libertés syndicales sont garanties.

La loi organise l'exercice du droit de grève.

Art. 29.

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

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

Art. 30.

Toute personne a droit à l'inviolabilité de ses communications.

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

Art. 31.

Toute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 32.

Le droit d'asile est garanti dans les conditions déterminées par la loi.

Art. 33.

(1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'Etat organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

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

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

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

Art. 34.

La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.

Art. 35.

L'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole est garanti, sauf les restrictions déterminées par la loi.

Art. 36.

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

Art. 37.

Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

Section 4. – Des objectifs à valeur constitutionnelle

Art. 38.

L'Etat garantit le droit au travail et veille à assurer l'exercice de ce droit.

Art. 39.

L'Etat promeut le dialogue social.

Art. 40.

L'Etat veille à ce que toute personne puisse vivre dignement et disposer d'un logement approprié.

Art. 41.

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, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures.

L'Etat s'engage à lutter contre le dérèglement climatique et à œuvrer en faveur de la neutralité climatique.

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

Art. 42.

L'Etat garantit l'accès à la culture et le droit à l'épanouissement culturel.

L'Etat promeut la protection du patrimoine culturel.

Art. 43.

L'Etat promeut la liberté de la recherche scientifique réalisée dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

Chapitre III. - Du Grand-Duc

Section 1^{re}. – De la fonction du Chef de l'Etat

Art. 44.

(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. 45.

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

(2) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe 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. 46.

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. 47.

Dans l'exercice du pouvoir lui attribué par les articles 45, paragraphes 1^{er} et 3, alinéa 1^{er}, et 46, alinéa 2, le Grand-Duc peut, dans les cas qu'il détermine, charger les membres de son Gouvernement de prendre des mesures d'exécution.

Art. 48.

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. 49.

Le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois de leur adoption par la Chambre des Députés.

Art. 50.

- (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. 51.

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. 52.

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. 53.

- (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. 54.

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. 55.

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. 56.

(1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.

Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

(3) 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.

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

Art. 57.

(1) Le Grand-Duc exerce la fonction de Chef de l'Etat à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir fidèlement mes attributions constitutionnelles. »

(2) Le serment est prêté au plus tard le dixième jour qui suit le décès, l'abdication ou la désignation du Grand-Duc dans les conditions de l'article 56, paragraphe 3.

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

Art. 58.

Le Grand-Duc peut se faire représenter par une personne qui remplit les conditions de l'article 56, paragraphe 1^{er}, 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. 59.

Si au décès du Grand-Duc, ou à la date de son abdication, son successeur est mineur, la Chambre des Députés se réunit dans les dix jours à l'effet de pourvoir, sur proposition du Gouvernement, à la régence.

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité temporaire de remplir ses attributions constitutionnelles ou de prêter le serment prévu à l'article 57, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés, qui se réunit dans les dix jours à l'effet de constater cette impossibilité et de pourvoir à la régence.

La régence ne peut être confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et faire partie des personnes visées à l'article 56, paragraphe 1^{er}.

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 régence.

Art. 60.

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 abdiqué.

Art. 61.

A partir du décès du Grand-Duc, de son abdication ou du constat de son impossibilité de remplir ses attributions constitutionnelles, jusqu'à la prestation de serment du successeur, la fonction 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

Section 1^{re}. – De la représentation du pays

Art. 62.

La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif. Elle contrôle l'action du Gouvernement.

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

Art. 63.

(1) La Chambre se compose de soixante députés.

(2) Les députés sont élus pour cinq ans.

(3) L'élection est directe. Elle a lieu sur la base du suffrage universel, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral.

Le vote est obligatoire et secret. Ses modalités sont déterminées par la loi.

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

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

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

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

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

Une loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions.

Art. 64.

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

(2) Pour être éligible, il faut en outre être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg.

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

Art. 65.

Le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et celle de membre du Conseil d'Etat.

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

Art. 66.

(1) Le député, nommé par le Gouvernement à un emploi rémunéré qu'il accepte, cesse immédiatement de siéger et ne reprend sa fonction qu'en vertu d'une nouvelle élection.

(2) Le député, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit sur la liste sur laquelle il a été élu comme suppléant dans l'ordre des suffrages obtenus.

Il en est de même du député suppléant qui, appelé à la fonction de membre du Gouvernement, renonce au mandat de député lui échu au cours de cette fonction.

En cas de concours entre plusieurs ayants droit, la réinscription est faite dans l'ordre des suffrages obtenus aux élections.

(3) Les personnes qui se trouvent dans un cas d'incompatibilité ont le droit d'opter entre le mandat de député et leur emploi ou activité.

Section 2. – De l'organisation et du fonctionnement de la Chambre des Députés

Art. 67.

(1) La Chambre des Députés se réunit en séance publique de plein droit le troisième mardi suivant la date des élections pour vérifier les pouvoirs de ses membres.

(2) Il appartient à la Chambre des Députés de constater que l'un de ses membres a perdu la qualité de député en raison de la survenance, en cours de mandat, d'une cause d'inéligibilité au sens de l'article 64 ou d'une incompatibilité au sens de l'article 65.

(3) Un recours contre ces décisions est ouvert devant la Cour Constitutionnelle. Les modalités de ce recours sont réglées par la loi.

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

(5) La réunion en séance publique de la Chambre des Députés issue des élections au sens du paragraphe 1^{er} fait cesser les fonctions de la Chambre des Députés issue des élections précédentes.

Art. 68.

La Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ainsi que son organisation matérielle et financière, y compris le statut de ses fonctionnaires.

Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation.

Art. 69.

La Chambre des Députés nomme son président et ses vice-présidents et compose son bureau.

Art. 70.

Les séances de la Chambre des Députés sont publiques, sauf les exceptions à déterminer par son Règlement.

Art. 71.

La Chambre des Députés ne peut prendre de décision, résolution et motion qu'autant que la majorité des députés se trouve réunie.

Toute décision, toute résolution, toute motion est prise à la majorité des suffrages. Les abstentions n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité. Le vote par procuration est admis. Nul ne peut toutefois recevoir plus d'une procuration.

Les décisions et les résolutions dont l'adoption requiert la majorité qualifiée en vertu de la Constitution doivent réunir au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis.

Art. 72.

Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les règles de majorité pour la désignation de personnes à des mandats ou fonctions à laquelle procède la Chambre des Députés.

Art. 73.

Le Grand-Duc ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre des Députés, à la majorité de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement.

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

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

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

Art. 74.

Les membres du Gouvernement ont entrée dans la Chambre des Députés et doivent être entendus quand ils le demandent.

Art. 75.

Aux fins d'exercer les missions prévues à l'article 62, la Chambre des Députés peut :

- 1° demander la présence d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement ;
- 2° adresser au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles le Gouvernement est tenu de répondre ;
- 3° requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ;
- 4° adopter une motion de confiance ou de censure à l'égard du Gouvernement.

L'exercice de ces prérogatives est organisé par le Règlement de la Chambre des Députés.

Section 3. – De l'adoption des lois

Art. 76.

Le Gouvernement dépose à la Chambre des Députés des projets de loi.

Art. 77.

Chaque député a le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés.

Art. 78.

(1) Les lois sont adoptées par la Chambre des Députés.

(2) La Chambre des Députés peut amender les projets de loi et les propositions de loi.

(3) La Chambre des Députés vote sur l'ensemble de la loi. Le vote est toujours nominal.

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

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

Section 4. – Des autres attributions de la Chambre des Députés

Art. 79.

La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.

La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative.

Art. 80.

La Chambre des Députés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à déterminer par la loi.

Art. 81.

La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande.

Art. 82.

La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement.

Art. 83.

L'Ombudsman est nommé par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des Députés, votée à la majorité qualifiée prévue à l'article 71, alinéa 3.

Les attributions et les règles de fonctionnement de l'Ombudsman et les relations avec la Chambre des Députés sont déterminées par la loi.

Section 5. – Du statut du député

Art. 84.

Aucune action, ni civile ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des

opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Art. 85.

A l'exception des cas visés par l'article 84, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale.

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

Une autorisation de la Chambre des Députés n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.

Art. 86.

Les députés touchent une indemnité, dont le montant et les conditions sont fixés par la loi.

Chapitre V. - Du Gouvernement

Art. 87.

Le Gouvernement dirige la politique générale de l'Etat .

Art. 88.

Le Gouvernement se compose d'un Premier ministre, d'un ou de plusieurs Vice-premiers ministres, de ministres et, le cas échéant, d'un ou de plusieurs 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. 89.

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. 90.

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

Art. 91.

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

Art. 92.

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. 93.

(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. 94.

(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 VI. – Du Conseil d'Etat

Art. 95.

Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de loi et les propositions de loi ainsi que sur les amendements qui pourraient y être proposés.

S'il estime qu'un projet de loi ou une proposition de loi comporte des dispositions non conformes à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne ou aux principes généraux du droit, il en fait mention dans son avis.

Lorsque la Chambre des Députés a procédé à un vote article par article d'un projet ou d'une proposition de loi, sans que le Conseil d'Etat ait émis son avis, la Chambre des Députés peut voter sur l'ensemble de la loi en observant un délai d'au moins trois mois après en avoir informé le Conseil d'Etat.

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

La Chambre des Députés et le Gouvernement peuvent déférer au Conseil d'Etat toutes autres questions selon les modalités déterminées par la loi.

Art. 96.

L'organisation du Conseil d'Etat et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

Chapitre VII. – De la Justice

Section 1^{re}. – De l'organisation de la Justice

Art. 97.

Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux.

Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

Art. 98.

Les juridictions de l'ordre judiciaire ont compétence générale en toute matière, à l'exception des attributions conférées par la Constitution à d'autres juridictions à compétence particulière.

Art. 99.

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

Art. 100.

Les juridictions en matière de sécurité sociale sont réglées par la loi.

Art. 101.

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

Art. 102.

Les juridictions n'appliquent les lois et règlements que pour autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures.

Art. 103.

L'annulation d'un règlement par une juridiction de l'ordre administratif a un caractère absolu à partir du jour où le jugement ou l'arrêt est coulé en force de chose jugée, à moins que la juridiction prononçant l'annulation n'ordonne un autre délai.

La juridiction prononçant l'annulation détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que le règlement a produits sont susceptibles d'être remis en cause. »

Section 2. – Du statut des magistrats

Art. 104.

(1) Les magistrats du siège sont indépendants dans l'exercice des fonctions juridictionnelles.

(2) Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale.

Art. 105.

(1) Le statut des magistrats du siège et de ceux du ministère public est déterminé par la loi.

(2) Les magistrats du siège sont inamovibles.

(3) La loi règle la mise à la retraite des magistrats du siège et de ceux du ministère public pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude.

Art. 106.

Avant d'entrer en fonction, les magistrats du siège et ceux du ministère public prêtent le serment prévu par la loi.

Section 3. – Du Conseil national de la justice

Art. 107.

Le Conseil national de la justice veille au bon fonctionnement de la justice dans le respect de son indépendance.

La composition et l'organisation du Conseil national de la justice sont réglées par la loi. Le Conseil national de la justice doit être majoritairement composé de magistrats.

Le Grand-Duc nomme les magistrats proposés par le Conseil national de la justice et suivant les conditions déterminées par la loi.

Les attributions du Conseil national de la justice dans les procédures disciplinaires contre les magistrats sont déterminées par la loi.

Les autres attributions du Conseil national de la justice sont fixées par la loi qui détermine également la manière de les exercer.

Section 4. – Des garanties du justiciable

Art. 108.

Les audiences des juridictions sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre ou les mœurs, et, dans ce cas, la juridiction le déclare par une décision de justice.

Art. 109.

Tout jugement est motivé. Il est prononcé en audience publique.

Art. 110.

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

Art. 111.

Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle aux obligations découlant du Statut de la Cour Pénale Internationale.

Section 5. – De la Cour Constitutionnelle

Art. 112.

(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 règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi.

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

(5) La Cour Constitutionnelle est composée : 1° de neuf membres effectifs :

a) le Président de la Cour Supérieure de Justice et le Président de la Cour administrative ;

b) deux conseillers à la Cour de Cassation et cinq magistrats nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conforme de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative ;

2° de sept membres suppléants nommés par le Grand-Duc, sur l'avis conforme de la Cour Supérieure de Justice et de la Cour administrative.

(6) La Cour Constitutionnelle siège en chambre de cinq membres. Lorsque la Cour Constitutionnelle estime qu'une affaire, dont elle est saisie, revêt une importance particulière, elle siège en formation plénière de neuf membres.

(7) L'organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d'exercer ses attributions sont réglées par la loi.

(8) Les dispositions des lois déclarées non conformes à la Constitution par un arrêt de la Cour Constitutionnelle cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de cet arrêt dans les formes prévues pour la loi, à moins que la Cour Constitutionnelle n'ait ordonné un autre délai. La Cour Constitutionnelle détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Chapitre VIII. - De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat

Section 1^{re}. – Des règles générales d'administration

Art. 113.

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. 114.

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. 115.

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. 116.

(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. 117.

(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. 118.

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. 119.

(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. 120.

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. 121.

(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. 122.

(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. 123.

(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. 124.

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 45.

Art. 125.

(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. 126.

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. 127.

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. 128.

(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. 129.

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

(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 45.

Chapitre XI. – De la révision de la Constitution

Art. 130.

Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue.

Art. 131.

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 XII. - Dispositions transitoires

Art. 132.

Les dispositions de l'article 56 sont pour la première fois applicables à la descendance de Son Altesse Royale Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau.

Luxembourg, le 14 juin 2022

Mars DI BARTOLOMEO,
Président

Charles MARGUE,
Rapporteur